

L'invocation des droits fondamentaux dans les saisines parlementaires et l'évolution de la jurisprudence constitutionnelle

Anne LEVADE - Professeur à l'Université Paris Est-Créteil (SDIE – EA n° 4389) - Président de l'Association française de droit constitutionnel

NOUVEAUX CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 49 (DOSSIER : 10 ANNÉES DE SAISINE PARLEMENTAIRE) - OCTOBRE 2015 - P. 73 À 86

On en conviendra dès l'abord, s'interroger sur « l'invocation des droits fondamentaux dans les saisines parlementaires et l'évolution de la jurisprudence constitutionnelle » entre 2004 et 2014 a des allures de défi.

Un premier constat, strictement quantitatif, suffit à l'attester.

À l'aune des dix années examinées, ce sont cent trente-sept décisions qui sont concernées. Doivent donc nécessairement être considérées comme pertinentes au moins autant de saisines, puisqu'il n'est désormais pas rare qu'un même texte soit l'objet, à la fois, d'une saisine par au moins soixante députés et d'une saisine par au moins soixante sénateurs et que l'une et l'autre ne sont qu'occasionnellement identiques. Dans certains cas, doivent également être prises en considération des saisines complémentaires qui, fort heureusement pour l'analyse, ne sont pas toujours recevables.

Second constat, d'un point de vue qualitatif, aucune décision ou saisine ne peut *a priori* être écartée à la seule lecture de l'intitulé du texte concerné. En effet, si cent trente-six lois et un unique accord international⁽¹⁾ aux objets diversifiés ont ainsi été soumis au Conseil constitutionnel, on ne peut que constater qu'il n'est désormais plus guère de sujet qui ne pût être appréhendé, fût-ce très indirectement, à l'aune des droits et libertés. On reconnaîtra que le terme défi n'est pas inapproprié et que, pour ce motif, la prudence autant que l'honnêteté imposent d'emblée de renoncer à prétendre à l'exhaustivité !

Puisque, donc, on admet que l'on s'en tiendra à une vision nécessairement synthétique et, par conséquent, potentiellement biaisée, cherchons ce qui, pendant la période considérée, serait susceptible de contribuer à expliquer que ces dix années, riches en décisions, aient aussi été d'inégale densité⁽²⁾. Une approche chronologique ou, plus exactement, conjoncturelle semble de nature à faciliter la compréhension de certaines variations qui sont quantitatives autant que qualitatives.

En premier lieu, la décennie 2004-2014 fut marquée par sept révisions constitutionnelles⁽³⁾. Toutes ne sont, à l'évidence, pas d'égale importance et portée au regard des saisines parlementaires dont le Conseil a pu être l'objet sur le terrain des droits et libertés. Il n'en demeure pas moins que certaines, en complétant les normes de références potentielles du contrôle de constitutionnalité, pouvaient justifier un renouvellement des griefs soulevés.

En deuxième lieu, la décennie a été rythmée par deux élections présidentielles qui l'une et l'autre ont conduit, sinon à une alternance, du moins à un changement de politique assorti d'un programme dense en réformes. On pouvait donc légitimement escompter que les lois par lesquelles seraient mises en œuvre ces réformes suscitent le débat, et ce, tant sur le plan politique que juridique. Signe de l'acculturation au contrôle de constitutionnalité, il en est résulté un surcroît de saisines parlementaires, celles-ci constituant désormais pour l'opposition – *a fortiori* lorsqu'elle était juste auparavant majorité – l'instrument privilégié d'expression d'un désaccord politique fût-il parfois relativement fragile sur le plan de l'argumentaire juridique.

En troisième lieu, ces dix années ont connu un très significatif renforcement des préoccupations en lien avec les droits et libertés, conforté sur le plan juridique par le développement constant du contrôle de conventionnalité ainsi que par la mise en place, depuis le 1^{er} mars 2010, de la question prioritaire de constitutionnalité. S'il n'a pas échappé à l'auteur de ces lignes que la problématique spécifique de la saisine parlementaire face à la QPC était l'objet d'une autre table ronde de cette demi-journée, il semble difficile de passer sous silence le fait que, quels qu'aient pu en être les effets sur la pratique de la saisine parlementaire, la *re*-constitutionnalisation des droits et libertés qui en est résultée pouvait le cas échéant influencer sur la perception qu'en auraient les parlementaires dans l'exercice de leur droit de saisine.

Venons-en maintenant à l'objet : les saisines parlementaires.

Les données purement quantitatives paraissent confirmer une intuition initiale : les deux années suivant une élection présidentielle connaissent un pic des saisines prévisible compte tenu de l'engagement de réformes que l'opposition légitimement cherche à contester. Le phénomène est plus significatif en 2012-2013 qu'il ne le fut en 2007-2008, manifestant tout à la fois les effets d'une alternance politique et ceux de la prise en compte anticipée de la probabilité d'un contrôle *a posteriori* de la loi via une question prioritaire de constitutionnalité.

Sur un plan qualitatif, le nombre d'inconstitutionnalités fondées sur les droits et libertés, bien que significatif, ne l'emporte pas systématiquement sur celui des censures justifiées par le non-respect de la procédure législative et, dans la majorité des cas, c'est sur le fondement de moyens soulevés d'office qu'elles sont opérées. À cet égard, le constat serait d'une relative banalité et, en forçant le trait, on pourrait ainsi le résumer : exerçant leur droit de saisine pour des motifs largement politiques, les parlementaires peineraient à voir prospérer les griefs qu'ils formulent, tandis que le Conseil constitutionnel poursuivrait, sans s'en préoccuper et dans une perspective strictement juridique, l'œuvre jurisprudentielle qu'il a initiée. L'observation n'est pas propre à la décennie étudiée et les années 1980 en fournirent, avant elle, l'exemple topique lorsque, examinant à quatre ans d'intervalle une loi de nationalisation puis une loi autorisant des privatisations portées par des majorités politiques opposées, le Conseil forgea sa jurisprudence en matière de liberté d'entreprendre et de droit de propriété⁽⁴⁾.

Pourtant, et parce que le propos est ici d'engager une discussion, on a tendance à penser que, derrière l'apparente continuité, il est possible de déceler des tendances nouvelles et que, sur la période 2004-2014, l'appropriation du contentieux constitutionnel par les parlementaires (I) a emporté, en réplique, des transformations du contrôle de constitutionnalité (II).

I – L'appropriation du contentieux constitutionnel par les parlementaires

La lecture des saisines émanant des députés et des sénateurs est éclairante quant au fait que les parlementaires se sont véritablement approprié l'instrument issu de la révision constitutionnelle de 1974 ; la saisine parlementaire apparaît systématisée (A) autant que constamment actualisée (B).

A - La saisine parlementaire systématisée

La systématisation de la saisine parlementaire peut, d'une part, être entendue dans une dimension strictement quantitative ; elle se manifeste alors à un double titre.

En premier lieu, il est peu de lois d'importance qui ne soient déférées au Conseil constitutionnel. Le constat vaut tout particulièrement pour les réformes législatives présentées comme emblématiques par la majorité. Mais, preuve peut-être d'une incidence de l'entrée en vigueur de la question prioritaire de constitutionnalité, les textes même qui, il y a peu encore, y auraient échappé au nom de ce que l'on appelait le *consensus républicain* sont désormais passés au crible de la constitutionnalité, parfois indépendamment même de tout clivage partisan. La *loi visant à réprimer la contestation de génocides reconnus par la loi* en est l'illustration qui, adoptée définitivement par le Sénat le 23 janvier 2012, fut soumise au Conseil constitutionnel par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs issus de différents groupes politiques et déclarée contraire à la Constitution⁽⁵⁾. En 2010, il fut un temps imaginé de faire de même concernant la *loi relative à l'interdiction de la dissimulation du visage dans l'espace public*, avant que les présidents des deux assemblées ne décident – fait unique sous la V^e République – d'adresser au Conseil constitutionnel des saisines parallèles⁽⁶⁾. Outre que l'un et l'autre cas sont illustratifs de la systématisation de la saisine parlementaire, ils donnent à voir, en quelque sorte à front renversé, le cas d'un texte soumis au Conseil par ses adversaires en 2012 tandis que la loi de 2010 aurait été vraisemblablement déférée par ses plus ardents défenseurs afin de garantir qu'en fût purgée l'éventuelle inconstitutionnalité.

En second lieu, les saisines parlementaires soulèvent presque systématiquement des griefs d'inconstitutionnalité relatifs à la violation des droits et libertés. Le phénomène n'est évidemment pas nouveau, mais c'est sa récurrence qui mérite attention : sept des cent trente-sept textes soumis au Conseil pendant la période considérée l'ont été sans que soient invoquée dans la ou les saisines la violation des droits et libertés et, signe renouvelé de l'effet de la QPC sur la perception qu'ont les parlementaires du contrôle de constitutionnalité, tous avant 2008.

Mais, d'autre part, c'est évidemment du point de vue qualitatif que l'analyse est la plus intéressante. À trois égards au moins, elle confirme la systématisation de la saisine parlementaire.

D'abord, il est possible de parler d'une systématisation juridique, les saisines étant de plus en plus argumentées. Outre que les saisines blanches sont très rares – et même inexistantes depuis que le Conseil constitutionnel a fait évoluer sa jurisprudence en la matière compte tenu du droit que l'article 61-1 de la Constitution confère au justiciable de contester la constitutionnalité de dispositions législatives en vigueur⁽⁷⁾ – il n'est guère d'articles qui soient expressément contestés sans qu'un grief soit précisément identifié. Tout au plus relèvera-t-on quelques exceptions, tel l'article 5 de la loi dite *TEPA* sur le crédit d'impôt que le Conseil constitutionnel va pourtant examiner d'office compte tenu notamment de

l'importance des débats législatifs qu'il avait suscités⁽⁸⁾. Plus encore, il est peu de saisines qui ne fassent l'effort de références à des décisions antérieures du Conseil constitutionnel.

Bref, si l'on en doutait, tout semble démontrer que les parlementaires prennent leurs saisines juridiquement au sérieux, expliquant d'ailleurs que, dans un nombre significatif d'hypothèses, lorsqu'un même texte est déféré par des parlementaires des deux assemblées, les saisines ne soient pas, loin s'en faut, rigoureusement identiques.

Ensuite, c'est la systématisation des droits fondamentaux invoqués qui mérite d'être relevée.

Si l'on s'essayait à dresser un classement des griefs fondé sur la systématité de leur invocation, assurément, le principe d'égalité arriverait en tête qui, dans chaque saisine et quel que soit l'objet de la loi, se trouve invoqué et, le plus souvent, donne lieu à un propos argumenté reprenant à son compte l'argumentaire classiquement développé par le Conseil au fil de ses décisions. On peut y voir la conséquence du caractère polymorphe du principe et de ses démembrements, raison pour laquelle d'autres cours rechignent, on le sait, à ce qu'il soit isolément invoqué. Dont acte !

C'est aussi la manifestation de ce que c'est le plus souvent sur ce terrain que les textes de lois sont censurés, même s'il arrive fréquemment que la déclaration d'inconstitutionnalité intervienne à d'autres égards que ceux auxquels les parlementaires avaient songé.

Mais la systématisation résulte aussi bien sûr, pour nombre de droits et libertés, de l'objet des textes déferés. Ainsi, et sans surprise, les textes relatifs au droit des étrangers et au droit d'asile sont, systématiquement, contestés sur le fondement du droit à une vie familiale normale ou du droit au respect de la vie privée ; de même, les textes entrant dans le périmètre du droit pénal conduisent à ce que les principes du droit et de la procédure pénale soient invoqués – principes de légalité des délits et des peines, de nécessité de la peine, de non-rétroactivité ou, encore, d'individualisation de la peine – et, chaque fois, en écho à des décisions que le Conseil a rendues par le passé.

On pourrait aisément prolonger le propos et classer les saisines en fonction des thématiques auxquelles renvoient les textes de loi qu'elles visent ; on établirait ainsi un panorama des droits et libertés invoqués. On mettrait en évidence une forme de paradoxe : s'il est rare que le moyen soulevé aboutisse à la censure, tout se passe comme si, professionnalisation de la saisine oblige, un arsenal de griefs était, en fonction du type de texte en cause, systématiquement déployé.

Demeurent, enfin, quelques parents pauvres ; c'est, par exemple, le cas du principe de dignité, sans doute à raison de la prudence du Conseil à son égard, ou de griefs qui, fonctionnellement, trouvent moins lieu d'être soulevés.

Le constat n'en demeure pas moins identique : dans tous les cas, on assiste à une appropriation de la jurisprudence constitutionnelle et des normes de référence du contrôle de constitutionnalité par les parlementaires, témoignant de l'attention largement renouvelée portée à la constitutionnalité qui, d'emblée désormais, irrigue les débats au sein des assemblées. Le phénomène est avéré, dût-on se demander, parfois, sur le droit n'est pas ainsi parfois politiquement instrumentalisé.

Systématisée, la saisine parlementaire est aussi régulièrement actualisée.

B - La saisine parlementaire « actualisée »

Les saisines parlementaires étant tout à la fois nombreuses et argumentées, il n'y a guère lieu de s'étonner qu'elles soient en outre actualisées ou, pour le dire autrement, régulièrement mises à jour. Le phénomène semble prendre trois formes différentes.

En premier lieu, et la période considérée est à cet égard déterminante, les saisines parlementaires sont l'occasion d'invoquer des droits et libertés issus de nouvelles normes de référence.

La Charte de l'environnement en est sans doute l'une des meilleures illustrations. Dès les premiers mois suivant son adoption, elle fut à deux reprises invoquée, d'une part, à l'encontre de la *loi relative à la création du registre international français* et, d'autre part, à l'occasion de la saisine relative à la *loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique*. Si dans les deux cas le moyen fut rejeté⁽⁹⁾, il témoignait de l'attention portée par les parlementaires à un nouveau fondement possible d'inconstitutionnalité. C'est la décision *OGM* du 19 juin 2008 qui, sur saisine parlementaire, confirmera que la Charte, dans sa globalité, est bien une norme de référence du contrôle de constitutionnalité⁽¹⁰⁾.

La méthode apparaît d'autant plus intéressante qu'elle est parfois pour le moins acrobatique. Ainsi, contestant la loi *relative à la création du registre international français* qui avait notamment pour objet de déterminer le statut des navigants résidant hors de France employés à bord de

navires immatriculés au registre international français et, spécialement, de définir les règles qui leur sont applicables en matière de droit du travail, de droit syndical et de protection sociale, les requérants arguaient de ce que « *le moins disant social, sciemment organisé, ne peut aboutir qu'au moins disant en matière de sécurité maritime* » ; considérant que l'article 6 de la Charte de l'environnement dispose que « *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* », ils estimaient que le dispositif législatif qu'ils contestaient le violait. Si, indiscutablement, il y avait loin de la coupe aux lèvres, la saisine demeure révélatrice de l'attention portée par les parlementaires à de nouveaux fondements possibles d'inconstitutionnalité.

En deuxième lieu, et le grief est alors invoqué de manière réitérée, les saisines parlementaires prennent parfois la forme d'une incitation à la consécration ; ainsi en est-il du principe de sécurité juridique. Presque systématiquement invoqué à l'occasion de la contestation des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale – initiales ou rectificatives –, il le fut aussi, par exemple, à l'occasion de la saisine relative à la loi *ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe*, argument pris de ce que le dispositif aurait pour effet d'inciter des étrangers à venir en France pour « *contourner les empêchements de leur loi nationale* », de favoriser des « *mariages blancs* » en fraude à la législation sur l'entrée et le séjour en France ainsi que la législation sur la nationalité et entraîneraient ainsi une augmentation du nombre de mariages valables dans un pays mais nuls dans l'autre. Sans surprise, le Conseil répondit que « *le grief tiré de l'atteinte à la sécurité juridique [devait], en tout état de cause, être écarté* », puisque, en l'état de sa jurisprudence, ledit principe n'est pas consacré ⁽¹¹⁾.

En troisième lieu, enfin, les saisines parlementaires témoignent parfois d'une volonté de complète innovation. L'une des illustrations la plus flagrante est sans doute le raisonnement mené, une fois encore, à l'occasion de la saisine relative à la loi *ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe*, en vue de faire consacrer comme principe fondamental reconnu par les lois de la République celui aux termes duquel le mariage n'aurait pu être défini que comme l'union d'un homme et d'une femme. Si l'on sait le sort qui lui fut réservé, on ne peut manquer de relever que les auteurs de la saisine ne se sont pas contentés d'invoquer le principe, mais l'ont assorti d'une démonstration calquée sur ce qu'ils pensaient pouvoir être le raisonnement du Conseil constitutionnel, se référant notamment à des *lois républicaines* susceptibles de le fonder. Au-delà de l'enjeu propre à la saisine, la démarche témoignait, à l'évidence, d'une appropriation par les auteurs de la saisine de la méthodologie propre au contentieux constitutionnel.

On arguera peut-être, à juste titre, que, concernant en particulier ce texte, il n'est pas assuré que les parlementaires aient l'entière paternité rédactionnelle des saisines dont il a été l'objet. Dont acte ! Ils n'en demeurent pas moins seuls signataires et, qu'ils l'aient sollicitée ou simplement acceptée, l'« assistance juridique » dont ils ont pu, à cette occasion, bénéficier n'entame ni ne relativise nullement la volonté qui fut la leur d'innover aux fins de contester la loi.

Systématisation et actualisation sont, pour partie, gage d'amélioration de la qualité des saisines. Sans nullement prétendre qu'il n'en est pas – ou plus – de fantaisiste, reconnaissons que la discipline à laquelle s'astreignent les parlementaires est suffisamment notable pour être saluée. Néanmoins, on l'a dit, une telle appropriation du contentieux constitutionnel par les parlementaires auteurs de saisines ne conduit pas à ce que les griefs soulevés soient systématiquement suivis d'effet sur le terrain du contrôle de constitutionnalité.

Toutefois, si invoqué ne vaut pas censuré, on ne peut que constater que cette évolution conduit, entre autres, à des mutations du contrôle de constitutionnalité.

On reconnaît bien volontiers que la concomitance ne suffit pas à établir le lien de causalité. Il n'en demeure pas moins que, entre 2004 et 2014, le Conseil constitutionnel semble répondre à l'appropriation du contrôle de constitutionnalité par les parlementaires par des clarifications méthodologiques (A) et des évolutions substantielles (B).

II – Les mutations du contrôle de constitutionnalité

On reconnaît bien volontiers que la concomitance ne suffit pas à établir le lien de causalité. Il n'en demeure pas moins que, entre 2004 et 2014, le Conseil constitutionnel semble répondre à l'appropriation du contrôle de constitutionnalité par les parlementaires par des clarifications méthodologiques (A) et des évolutions substantielles (B).

A - Les clarifications méthodologiques

La décennie 2004-2014 a, incontestablement, été marquée par une jurisprudence empreinte de clarifications méthodologiques. On convient sans mal que toutes n'ont pas été dictées par les termes mêmes des saisines parlementaires, mais on admettra au moins que ces dernières en ont fourni l'occasion et même, sans doute, que lesdites clarifications sont autant de messages passés par le Conseil aux auteurs des saisines qu'il

sait attentifs à sa jurisprudence. Ainsi analysées, elles sont réponse aux saisines autant que mode d'emploi à l'adresse des parlementaires dans la perspective de futurs débats.

On en donnera trois illustrations à partir de décisions fort différentes les unes des autres.

Ce sont, d'abord, les conditions d'examen des saisines dites blanches qui, indirectement, ont été précisées. L'occasion en fut donnée par la loi *relative à l'organisation du championnat d'Europe de football de l'UEFA en 2016* ; objet d'une saisine par laquelle « *les requérants n'invoqu[ai]ent aucun grief à l'encontre* » du texte, elle conduisit le Conseil à considérer que, « *aucun motif particulier d'inconstitutionnalité ne ressort[ant] des travaux parlementaires ; il n'y a[vait] pas lieu pour [lui] d'examiner spécialement ces dispositions d'office* »⁽¹²⁾.

On arguera sans doute, à juste titre, que n'est pas ici en cause l'invocation des droits et libertés puisque, la saisine étant blanche, d'invocation il n'y avait point. Pourtant, à un double titre, la décision présente intérêt au regard du sujet. D'une part, il n'est pas anodin de noter que le Conseil prend soin de préciser, alors même que le grief n'était pas davantage soulevé, que la « *loi a été adoptée selon une procédure conforme à la Constitution* »⁽¹³⁾ ; on en déduira donc, *a contrario*, que le non-respect de la procédure législative eût été un motif d'inconstitutionnalité que le Conseil, d'office, aurait examiné. Ceci s'explique, d'autre part, par le lien établi, dans le commentaire autorisé de la décision, entre modalités d'examen d'une saisine blanche et mise en œuvre de la question prioritaire de constitutionnalité. La chose est ainsi explicitée : « *Le droit pour tout justiciable de poser une QPC étant désormais constitutionnellement protégé, se posait pour le Conseil constitutionnel la question de savoir si une saisine blanche portant sur une loi dans laquelle n'apparaissait prima facie aucun grief d'inconstitutionnalité ne pourrait apparaître, en conduisant à une validation quasi mécanique de la loi faute de tout grief et de possibilité d'un réel examen de la constitutionnalité, comme de nature à faire obstacle de façon injustifiée au droit des justiciables de poser une QPC sur cette loi à l'occasion de son application* ». C'est donc à un exercice de conciliation entre le droit de saisine des parlementaires et le droit de tout justiciable de former une question prioritaire de constitutionnalité que le Conseil s'est livré. Le respect de la procédure législative ne figurant pas au rang des droits et libertés que la Constitution garantit au sens de son article 61-1, il lui revient, dans le cadre d'une saisine blanche, de soulever, s'il y a lieu, les griefs d'office. En revanche, or le cas où les débats parlementaires auraient révélé une question de constitutionnalité, le Conseil ne peut, sans priver le justiciable du droit qu'il tient de l'article 61-1 de la Constitution, examiner spécialement des dispositions législatives dont il n'aurait pas été spécifiquement saisi dans le cadre de la saisine. Clarification méthodologique donc, puisque, dès lors que sont en cause des droits et libertés que la Constitution garantit, il incombe aux parlementaires de soulever *spécifiquement* l'inconstitutionnalité des dispositions susceptibles de leur porter atteinte.

Clarification, ensuite, des modalités d'exercice du contrôle de constitutionnalité propre aux droits et libertés.

C'est ce qui résulte, en premier lieu, des décisions par lesquelles le Conseil explicite les conditions dans lesquelles il opère une conciliation entre des impératifs contradictoires. Sans qu'il soit ici le lieu de longuement développer, on pense aux précisions apportées à l'occasion de l'examen de la loi *sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs* ⁽¹⁴⁾ et, dans une moindre mesure, à la loi *instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire* ⁽¹⁵⁾.

De même, en second lieu, le Conseil a, à l'occasion de l'examen de la loi dite *réétention de sûreté*, significativement précisé les contours du contrôle de proportionnalité qu'il exerce en explicitant une triple exigence « adéquation, nécessité, proportionnalité » inspirée de la jurisprudence européenne et constitutionnelle allemande⁽¹⁶⁾.

Il n'est pas inintéressant de noter que chacun des textes ici mentionnés, à l'occasion de l'examen desquels le Conseil a fait le choix de clarifier les modalités d'exercice de son contrôle, était présenté comme emblématique de réformes – service minimum ou politique pénale – que la majorité de l'époque entendait mener. Sans surprise, chacun fut âprement débattu avant que d'être constitutionnellement contesté ; les conditions dans lesquelles le Conseil a conclu à leur constitutionnalité – totale ou partielle – méritaient indéniablement d'être précisées.

Enfin, *last but not least*, l'importante clarification méthodologique apportée par le Conseil constitutionnel quant aux conditions de mise en lumière d'un nouveau principe fondamental reconnu par les lois de la République était très directement dictée par les termes de la saisine parlementaire.

En effet, lorsque, contestant la constitutionnalité de la loi *relative à l'ouverture du mariage aux couples de personnes de même sexe*, les députés invoquèrent la violation d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République duquel il résulterait que le mariage était l'union d'un homme et d'une femme, ils prirent soin d'identifier les textes législatifs et républicains susceptibles de le fonder. La réponse que Conseil constitutionnel est, à cet égard, exemplaire, par laquelle il considère « *que la tradition républicaine ne saurait être utilement invoquée pour soutenir qu'un texte législatif qui la contredit serait contraire à la Constitution qu'autant que cette tradition aurait donné naissance à un principe fondamental reconnu par les lois de la République au sens du premier alinéa du préambule de la Constitution de 1946 ; que, si la*

législation républicaine antérieure à 1946 et les lois postérieures ont, jusqu'à la loi déferée, regardé le mariage comme l'union d'un homme et d'une femme, cette règle qui n'intéresse ni les droits et libertés fondamentaux, ni la souveraineté nationale, ni l'organisation des pouvoirs publics, ne peut constituer un principe fondamental reconnu par les lois de la République au sens du premier alinéa du préambule de 1946»⁽¹⁷⁾

La réponse à la saisine parlementaire apparaît ici plus directe que jamais ; elle est sans doute aussi un message au législateur, dont on se souvient que par un recours inconsidéré à la formule « principe fondamental reconnu par les lois de la République », il avait imposé au Conseil de formuler une réserve d'interprétation à l'occasion de l'examen de la loi *relative à l'immigration et à l'intégration*⁽¹⁸⁾ .

Essentielles car transversales, les clarifications méthodologiques ne doivent pas celer des évolutions substantielles qui, bien que ponctuelles, n'en sont pas moins significatives.

B. Des évolutions substantielles

D'un point de vue substantiel, la plupart des cent trente-sept décisions rendues par le Conseil constitutionnel sur saisine parlementaire entre 2004 et 2014 apparaissent comme de simples mises en application ou des prolongements de sa jurisprudence antérieure. Quelques-unes semblent toutefois témoigner d'une véritable évolution, soit qu'elles s'apparentent aux prémices d'une consécration nouvelle, soit qu'elles manifestent une redéfinition d'un droit ou d'une liberté bien établi. Une fois encore, on procédera en recourant à l'illustration.

On songe ici, d'une part, au principe de sécurité juridique. Si, invoqué de manière récurrente, il n'a, à l'heure où sont écrites ces lignes, toujours pas été consacré, la jurisprudence de la décennie écoulée semble témoigner d'une évolution que l'on aurait tort de négliger.

Outre la jurisprudence relative au cas particulier des validations législatives, la décision rendue à l'occasion de l'examen de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 manifeste une inflexion significative à laquelle la saisine parlementaire ne semble pas étrangère. Que l'on en juge.

On sait que, au principe de sécurité juridique qu'il a toujours refusé de consacrer *expressis verbis*, le Conseil constitutionnel préfère celui de la garantie des droits résultant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Pourtant, saisi à la fin de l'année 2013 par plus de soixante députés qui lui demandaient de constater que l'abandon des « taux historiques » des contrats d'assurance vie portait « atteinte à une situation autant qu'une espérance légalement acquises, sans qu'aucun motif d'intérêt général suffisant pût le justifier », il considéra que s'il « est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions », il ne saurait, ce faisant, « priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'en particulier, il ne saurait, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises, ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations »⁽¹⁹⁾ , concluant, en l'espèce que « par suite, les contribuables ayant respectée cette durée de conservation pouvaient légitimement attendre l'application d'un régime particulier d'imposition lié au respect de cette durée légale »⁽²⁰⁾ .

Si le principe de sécurité juridique n'est toujours pas consacré, convenu que substantiellement, la garantie des droits en présente désormais la plupart des caractéristiques.

On peut aussi évoquer, d'autre part et dans un tout autre ordre d'idée, le droit au respect de la vie privée. Ce sont ici les hasards des textes soumis au Conseil autant que les termes des saisines parlementaires qui ont conduit à ce que sa substance se trouve renouvelée.

Invoqué en des termes circonstanciés et de manière argumentée à quelques mois d'intervalle à l'encontre de la loi *relative à la protection de l'identité* puis de la loi *relative à la transparence de la vie publique*, le droit au respect de la vie privée s'est ainsi vu précisé, spécialement à l'aune de la conciliation dont il peut être l'objet. Alors qu'était contestée devant lui « la création d'un fichier d'identité biométrique portant sur la quasi-totalité de la population française et dont les caractéristiques rendent possible l'identification d'une personne à partir de ses empreintes digitales », le Conseil considérait que « eu égard à la nature des données enregistrées, à l'ampleur de ce traitement, à ses caractéristiques techniques et aux conditions de sa consultation, les dispositions [contestées] portent au droit au respect de la vie privée une atteinte qui ne peut être regardée comme proportionnée au but poursuivi »⁽²¹⁾ . En octobre de l'année suivante et dans un tout autre registre, il appréciait une nouvelle fois la proportionnalité des atteintes susceptibles d'être portées au droit au respect de la vie privée dans le cadre du nouveau dispositif relatif à la transparence de la vie publique et établissait une sorte de classification des fonctions et mandats à l'aune de laquelle l'exigence de transparence devait être graduée et rappelée que, justifiée par des considérations d'intérêt général lorsqu'elle s'appliquait aux titulaires de ceux-ci, elle porterait une atteinte manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée de leurs proches si le dispositif devait leur être

étendu(22).

Signe des temps ou de l'amplification des contraintes qui lui sont imposées, c'est par des biais extrêmement divers que le droit au respect de la vie privée s'est, au gré des saisines parlementaires, trouvé précisé.

En définitive, on le voit, saisines parlementaires et décisions auxquelles elle donne lieu s'analysent de plus en plus comme le point de contact entre droit et politique ou, plus largement, entre Etat de droit et démocratie – problématique indiscutablement plus que jamais en débat.

À cette aune, la contestation juridique, voire juridiciée, de choix de nature politique s'est significativement développée. Oubliant parfois que le propre des droits et libertés est d'être conciliés avec des impératifs contradictoires au terme d'un arbitrage qui n'est sanctionné qu'à la condition d'être disproportionné – voire manifestement disproportionné – le bilan des décisions envisagé au prisme des auteurs des saisines peut paraître décevant. La jurisprudence constitutionnelle en ressort de plus en plus nuancée, toujours respectueuse de l'idée selon laquelle le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation de même nature que celui du législateur, expliquant que ce soit la précipitation qui, notamment à travers la procédure parlementaire, donne lieu à censure bien davantage que le fond.

Pourtant, les temps ont indéniablement changé et, alors que les parlementaires ont longtemps pensé que le contrôle de constitutionnalité était l'incarnation d'un conflit dans lequel le droit s'essaierait à l'emporter sur le politique, tout laisse penser qu'en jouant le jeu de la juridicité des saisines, c'est au politique qu'ils se trouvent désormais confrontés !

(1) Seule une décision du Conseil constitutionnel sur saisine parlementaire concerne un accord international : Cons. const. n° 2006-541 DC, 28 septembre 2006, *Accord sur l'application de l'article 65 de la convention sur la délivrance de brevets européens (Accord de Londres)*.

(2) S'en tenant à la date anniversaire de la révision constitutionnelle du 29 octobre 1974 par laquelle la saisine du Conseil constitutionnel a été ouverte, pour le contrôle de la constitutionnalité des lois, à au moins soixante députés ou soixante sénateurs, ont été respectivement l'objet de saisines parlementaires, 6 textes en 2004, 13 en 2005, 11 textes dont un accord international, en 2006, 12 en 2007, 9 en 2008, 16 en 2009, 14 en 2010, 14 en 2011, 13 en 2012, 17 en 2013 et 12 en 2014.

(3) Pour mémoire, les lois constitutionnelles n° 2005-204 du 1^{er} mars 2005 (traité établissant une Constitution pour l'Europe), n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 (Charte de l'environnement), n° 2007-237 du 23 février 2007 (corps électoral de la Nouvelle-Calédonie), n° 2007-238 du 23 février 2007 (responsabilité du président de la République), n° 2007-239 du 23 février 2007 (interdiction de la peine de mort), n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution (traité de Lisbonne), n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

(4) Cons. const. n° 82-132 DC, 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation* et n° 86-207 DC, 26 juin 1986, *Loi autorisant le gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social*.

(5) Cons. const. n° 2012-647 DC, 28 février 2012, *Loi visant à réprimer la contestation de génocides reconnus par la loi*.

(6) Cons. const. n° 2010-613 DC, 7 octobre 2010, *Loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public*.

(7) Cons. const. n° 2011-630 DC, 26 mai 2011, *Loi relative à l'organisation du championnat d'Europe de football de l'UEFA en 2016*.

(8) Cons. const. n° 2007-555 DC, 16 août 2007, *Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat*, spéc. cons. 18 à 21.

(9) Cons. const. n° 2005-514 DC, 28 avril 2005, *Loi relative à la création du registre international français*, cons. 36 secondes et s., et n° 2005-516 DC, 7 juillet 2005, *Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique*, cons. 22 et s.

(10) Cons. const. n° 2008-564 DC, 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*.

(11) Cons. const. n° 2013-669 DC, 17 mai 2013, *Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe*, cons. 30.

(12) Cons. const. n° 2011-630 DC, 26 mai 2011, *op. cit.*, cons. 3.

(13) *Ibid.*, cons. 2.

(14) Cons. const. n° 2007-556 DC, 16 août 2007, *Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers*

de voyageurs.

(15) Cons. const. n° 2008-569 DC, 7 août 2008, *Loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire*.

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

(17) Cons. const. n° 2013-669 DC, 17 mai 2013, *op. cit.*, cons. 21.

(18) Cons. const. n° 2006-539 DC, 20 juillet 2006, *Loi relative à l'immigration et à l'intégration*, cons. 20.

(19) Cons. const. n° 2013-682 DC, 19 décembre 2013, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014*, cons. 16.

(20) *Ibid.*, cons. 17.

(21) Cons. const. n° 2012-652 DC, 22 mars 2012, *Loi relative à la protection de l'identité*, cons. 11.

(22) Cons. const. n° 2013-676 DC, 9 octobre 2013, *Loi relative à la transparence de la vie publique*.