

Portée des décisions du Conseil constitutionnel

juge de la constitutionnalité des lois et des traités

(Exposé fait lors de la visite au Conseil d'un groupe de magistrats judiciaires)

I - Autorité s'attachant aux décisions du Conseil.

En vertu de l'article 62 de la Constitution : " *les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles*".

Cette autorité s'attache au dispositif des décisions, ainsi qu'aux motifs qui en constituent le soutien nécessaire.

La décision du Conseil tranche-t-elle exhaustivement de la conformité d'un texte à la Constitution ?

Pour répondre à cette question, il y a lieu de distinguer les textes qui font l'objet d'un examen exhaustif et les autres.

a) Font l'objet d'un contrôle exhaustif de constitutionnalité les traités (lorsqu'ils sont soumis à l'examen du Conseil), toutes les lois organiques et toutes les modifications des règlements des assemblées parlementaires.

Ainsi, lorsque le Conseil se prononce au titre de l'article 54, c'est-à-dire sur la conformité d'un traité à la Constitution, il a le devoir d'explorer tous les scénarios recelant une possibilité de conflit entre le traité et la Constitution.

S'agissant par exemple du traité sur la Cour pénale internationale, il ne suffisait pas au Conseil constitutionnel, le 22 janvier 1999, de constater l'incompatibilité du traité avec la première phrase de l'article 68 de la Constitution (immunité pour les actes accomplis par le Chef de l'Etat dans l'exercice des fonctions, sauf haute trahison). Il devait également la constater avec la seconde (privilège de juridiction, pendant la durée du mandat, pour les actes antérieurs et les actes détachables). Pour éclairer le

pouvoir constituant, le Conseil constitutionnel devait précisément désigner les dispositions qui feraient obstacle à la ratification. C'est ce qu'il a fait : si une modification de l'article 68 intervient, indique-t-il au pouvoir constituant, elle devra porter non seulement sur la première, mais aussi sur la deuxième phrase de l'article 68 pour permettre la ratification du traité. Les différents éléments de cette analyse sont le soutien nécessaire du constat auquel parvient le Conseil (non conformité du traité à l'article 68 de la Constitution) et aucun d'eux n'est un "obiter dictum". Ils s'imposent donc, en vertu de l'article 62, à toutes les autorités administratives et juridictionnelles, en tout état de cause au regard des conditions d'introduction du traité en droit interne¹ .

En effet, l'autorité de l'article 62 de la Constitution s'attache non seulement au dispositif de la décision du Conseil, mais encore à l'analyse faite par lui de la substance des dispositions ayant fondé ce dispositif. On citera, en ce sens, l'arrêt de la Chambre sociale de la Cour de cassation du 25 mars 1998 : "*Vu l'article 62 de la Constitution ; - Attendu, selon ce texte, que les décisions du Conseil constitutionnel s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles ; - Attendu que, par décision du 28 décembre 1990, le Conseil constitutionnel a décidé que la contribution sociale sur les revenus de remplacement, la contribution sociale sur les revenus du patrimoine et la contribution sociale sur les produits de placement créée par la loi de finances pour 1991 sous l'intitulé "Institution d'une contribution sociale généralisée" entrent dans la catégorie des impositions de toute nature au sens de l'article 34 de la Constitution...*" (et l'arrêt de conclure qu'il convient d'écarter la qualification de cotisation sociale pour toutes les composantes de la CSG).

¹ Rappelons que l'objet de l'article 53-2 introduit dans la Constitution par la révision du 8 juillet 1999 est simplement d'aménager la responsabilité pénale du Chef de l'Etat à l'égard de la Cour pénale internationale. Pour les actes non couverts par le traité, la portée de la décision du Conseil constitutionnel de janvier 1999 reste inchangée.

b) S'agissant des lois ordinaires, le Conseil se prononce sur les dispositions contestées (sans être aucunement lié par les moyens soulevés), ainsi que sur les dispositions qu'il soulève d'office.

Quelles dispositions soulève-t-il d'office ?

Il n'y a aucune règle en la matière, ou seulement des règles empiriques : le pouvoir d'évocation d'office du Conseil sera fonction de l'ampleur du texte, de ses difficultés techniques, de l'encombrement du rôle, de la gravité des questions éludées par les requérants ou de l'opportunité pédagogique, appréciée souverainement par le Conseil, de relever d'office telle ou telle question.

Quelle est alors la portée de la décision du Conseil sur la conformité à la Constitution des dispositions d'une loi ordinaire non contestées et non soulevées d'office ?

Il faut ici parler du fameux "considérant balai" auquel a recours le Conseil constitutionnel :

" Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever aucune (autre) question de conformité à la Constitution "

Pour les deux motifs suivants, le considérant dit "balai" (et le dispositif prudent de la décision) indiquent que le Conseil constitutionnel n'accorde aucun "brevet de constitutionnalité" aux dispositions ni critiquées par les saisines, ni soulevées d'office.

- Tout d'abord, depuis sa décision du 29 décembre 1993 sur la loi de finances pour 1994, le Conseil se refuse , lorsqu'il ne censure aucune disposition, à accorder un "brevet de constitutionnalité" à la loi déférée dans son intégralité.

Il se borne à affirmer que les dispositions contestées ne sont pas contraires à la Constitution, sans préjuger la conformité de celles que les requérants n'ont pas explicitement arguées d'inconstitutionnalité.

Cette solution est fondée sur un constat empirique. Les contraintes du contrôle de constitutionnalité a priori, spécifiques à la France, interdisent de facto au Conseil, surtout en "période de pointe" et s'agissant des textes composites, techniques et

volumineux (lois portant dispositions diverses, lois de finances, lois de financement de la sécurité sociale ...), de décerner, sans s'aventurer, un brevet de constitutionnalité exhaustif.

Prendre son parti de ce "non possumus", c'est sans doute faire prévaloir des considérations pratiques sur des questions de principe. Mais faire l'inverse ne serait-ce pas enfreindre un principe non moins éminent : le principe de réalité ?

Méconnaître ce dernier, ici comme ailleurs, susciterait des effets pervers : tentation, pour le Gouvernement, de se prévaloir de précédents réputés bénis par le Conseil, mais non confrontés effectivement à la norme constitutionnelle ; tentation d'insérer des dispositions constitutionnellement délicates dans des textes volumineux (dispositions diverses d'ordre ...) pour esquiver, en "noyant le poisson dans l'eau", un contrôle trop serré...

Telles sont les raisons qui ont conduit le Conseil depuis bientôt dix ans à utiliser "le considérant balai" final toutes les fois que sa décision ne conclut pas à la non conformité globale de la loi déférée.

Le Conseil suit d'ailleurs la même logique lorsqu'il relève d'office l'inconstitutionnalité de dispositions non critiquées par les requérants, puisqu'il se limite alors dans le dispositif, parmi les dispositions non contestées par les requérants, à déclarer non conformes les dispositions censurées d'office, sans se prononcer sur les autres.

Ainsi, c'est seulement lors de l'examen des lois organiques, des règlements des assemblées parlementaires et des engagements internationaux, que le Conseil, s'étant livré à un "échenillage" systématique, est conduit à se prononcer sur l'ensemble des dispositions du texte qui lui a été transmis.

- Deuxième raison pour laquelle le considérant balai ne vaut pas brevet de conformité des dispositions non examinées: il est arrivé au Conseil de déclarer inconstitutionnelle une disposition ancienne, qui avait été comprise à l'époque dans le considérant balai (Nouvelle-Calédonie 99, à propos d'une sanction d'inéligibilité "automatique").

Cela montre bien que les dispositions non expressément déclarées conformes dans le dispositif ne sont pas pour autant "bénies" par le Conseil constitutionnel.

Lorsque sont contestées, plusieurs années après leur édicition, des dispositions que les requérants n'avaient pas initialement critiquées et que le Conseil n'avait pas examinées d'office (autrement dit des dispositions comprises dans le "considérant balai"), rien n'interdit que leur conformité à la Constitution soit à nouveau contrôlée à l'occasion de leur modification par la loi postérieure, puisque le Conseil s'est reconnu le pouvoir d'apprécier la constitutionnalité d'une loi promulguée à l'occasion de dispositions législatives qui en affectent le domaine d'application (23 janvier 1985 et surtout 15 mars 1999).

Comme l'indique Dominique ROUSSEAU dans son ouvrage consacré au droit du contentieux constitutionnel : "*en précisant, dans sa décision du 20 juillet 1988 que l'autorité de chose jugée est limitée à la déclaration d'inconstitutionnalité visant certaines dispositions de la loi, le Conseil laisse entendre que la constitutionnalité des autres ne bénéficie pas de la même autorité et peut donc être rediscutée*".

*

* *

S'agissant des dispositions effectivement examinées par le Conseil, la décision du Conseil a une double autorité :

- l'autorité morale qui s'attache à sa jurisprudence, d'abord ;
- l'autorité juridique qui s'attache, en vertu de l'article 62 de la Constitution, au dispositif de ses décisions ainsi qu'aux motifs qui en sont le soutien nécessaire.

Si l'interprétation donnée par le Conseil constitutionnel de la norme de référence (règles et principes constitutionnels) a pu être regardée comme revêtue de l'autorité morale de sa jurisprudence et non de l'autorité juridique absolue de l'article 62 de la Constitution (Cour de cassation, assemblée plénière du 5 octobre 2001, Braisacher, conclusions R. de Gouttes), il est clair, en revanche, que l'interprétation donnée par le Conseil constitutionnel de la norme contrôlée, dès lors qu'elle conditionne le test

de constitutionnalité, s'impose à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

Il en est ainsi des réserves d'interprétation.

II - Les réserves d'interprétation.

Réserves d'interprétation, qu'est-ce à dire ?

Un spécialiste de cette question, Thierry Di Manno, en donne la définition suivante: "*Par cette technique non prévue par les textes et purement prétorienne, le Conseil constitutionnel s'affranchit du carcan du schéma décisionnel binaire, pour agir directement sur la substance normative de la loi afin de la mettre en harmonie avec les exigences constitutionnelles*".

La technique des réserves d'interprétation permet au juge de s'évader de l'alternative conforme/non conforme en déclarant une disposition conforme à condition qu'elle soit interprétée (ou appliquée) de la façon indiquée par lui. Cette méthode n'est pas propre au juge constitutionnel français mais revêt pour celui-ci une triple importance.

Importance quantitative d'abord.

Ainsi, pour la session 1998-1999, Philippe Blacher relève que, sur les quatorze décisions portant déclaration de conformité à la Constitution (DC), cinq contiennent des réserves d'interprétation. A elle seule, la décision du 15 mars 1999 portant sur la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie énonce cinq réserves.

La même observation pourrait être faite pour toutes les sessions récentes. Par exemple, la décision du 9 novembre 1999 sur le pacte civil de solidarité comporte un nombre assez élevé de réserves d'interprétation pour que Nicolas Molfessis ait pu la qualifier de "réécriture de la loi".

Si la proportion des réserves d'interprétation tend à augmenter, le procédé, lui, n'a rien de neuf, puisque, dès le début de la Vème République, le Conseil constitutionnel y a eu recours à l'occasion de l'examen des règlements des assemblées parlementaires (17, 18 et 24 juin 1959, art. 2, règlement de l'Assemblée nationale).

Importance qualitative, ensuite.

Dans chaque décision où le Conseil formule des réserves, le dispositif rappelle que les dispositions de la loi déclarées conformes à la Constitution ne le sont que "sous les réserves ci-dessus indiquées".

Cette mention souligne que les réserves bénéficient d'une autorité absolue et erga omnes. Elles constituent en effet le soutien nécessaire d'une décision rendue dans le cadre d'un contrôle de constitutionnalité "abstrait", c'est-à-dire indépendant de tout litige concret né, entre particuliers, de l'application de la loi en cause.

Bien plus, les réserves n'ont de sens que pour autant qu'elles guident la solution des litiges nés ultérieurement de l'interprétation ou de l'application de la loi. Le juge chargé de l'application de la loi doit avoir présent à l'esprit que, si le Conseil n'avait pas émis telle réserve sur une disposition législative, il n'aurait pas permis sa promulgation.

La réserve s'incorpore donc à la loi. Une disposition législative ayant fait l'objet d'une réserve d'interprétation du Conseil n'existe dans l'ordre juridique que pour autant que la réserve est suivie d'effets.

Le Conseil attache suffisamment d'importance aux réserves d'interprétation pour en émettre à propos de dispositions examinées d'office (11 juillet 2001, à propos de la diversification du recrutement de l'Institut d'Etudes politiques de Paris).

Importance politique enfin.

La réserve d'interprétation, on l'a souvent dit, résulte d'un "pacte" implicite entre le juge constitutionnel, d'une part, le Gouvernement, la majorité et l'opposition, d'autre part.

Evitant aux deux premiers un désaveu cinglant, leur épargnant une censure qui pourrait compromettre une réforme qui leur tient à coeur, la réserve d'interprétation accroît la marge de manoeuvre du juge constitutionnel et sa capacité d'influencer les autres organes de l'Etat.

De leur côté, les requérants, c'est-à-dire en pratique l'opposition, s'ils n'obtiennent pas la censure de la loi "sauvée" par la réserve, voient malgré tout le texte stigmatisé, car la réserve est souvent perçue comme l'indice d'une malfaçon, le redressement d'une orientation fautive. Elle indique en tous cas que la loi n'allait pas de soi, que sa contestation n'était pas oiseuse et qu'elle n'a pas été vaine. Eux aussi y trouvent donc leur compte ...

Au total, toutes les parties au procès de constitutionnalité, comme le juge lui-même, ont quelque chose à gagner à l'existence des réserves...

Mais cela peut ne pas faire l'affaire d'une doctrine sourcilleuse quant à la rigueur du raisonnement. Le recours à la méthode a en effet été décrié, et souvent âprement, par les savants commentateurs des décisions du Conseil.

Ainsi, a-t-on pu écrire, au début des années 90, que le Conseil constitutionnel "*s'arroge désormais le pouvoir d'interpréter la loi, ou plutôt de dicter aux juridictions chargées de son application, l'interprétation qu'elles devront faire du texte en cause*".

On a pu dénoncer aussi que "*valider et interpréter ne vaut*" et avertir solennellement que "*si pareille substitution devait se généraliser, on assisterait à l'éclosion d'un gouvernement des juges qui, par des arrêts de règlement, pourrait neutraliser le pouvoir législatif en interprétant souverainement en noir les textes disant blanc et vice versa*".

Que répondre à ces philippiques ?

- en premier lieu, que les réserves d'interprétation sont un corollaire inévitable du contrôle de constitutionnalité à la française ;

- en deuxième lieu, que toutes les réserves d'interprétation, loin de là, n'agissent pas sur la substance normative de la loi.

- enfin que même les réserves dites "constructives" sont limitées par des garde-fous que s'impose le Conseil constitutionnel par refus de faire oeuvre de "colégislateur".

Les réserves d'interprétation sont un corollaire inévitable du contrôle de constitutionnalité à la française.

Ce contrôle, on le sait, s'exerce dans l'urgence, "à chaud", alors que les controverses font encore rage. Bien souvent, la saisine est, pour l'opposition, la continuation de la bataille politique par d'autres moyens.

Dans ce contexte, les conséquences d'une censure peuvent être retentissantes et faire l'objet d'une lecture politique dans laquelle peut être attiré le Conseil à son corps défendant.

Ces risques sont accrus par le fait que, si le délai imparti au Conseil pour statuer est court, son champ opératoire est beaucoup plus étendu que celui des autres juges constitutionnels, lesquels sont saisis non de la loi tout-entière ou de volets entiers de la loi comme en France, mais d'une disposition déterminée dont la non conformité est invoquée à titre préjudiciel dans un litige particulier.

Toutes les méthodes du Conseil constitutionnel - celle des réserves d'interprétation comme les autres - sont marquées par les caractéristiques très singulières de son contrôle : contrôle a priori, abstrait, large ou exhaustif, actionné exclusivement par des acteurs politiques, dans un contexte psychologique et médiatique toujours politique.

On comprend dès lors beaucoup mieux pourquoi le Conseil est tenté de «sauver» une disposition ambiguë ou défectueuse en mobilisant des éléments qui lui sont extérieurs.

Du moins, la remarque est fondamentale, lorsqu'il en a la possibilité, c'est-à-dire lorsqu'il peut trouver une "bouée de sauvetage" sûre ailleurs que dans les termes mêmes des dispositions législatives qui lui sont soumises.

Cette "bouée de sauvetage" résidera, selon les cas, dans les techniques classiques d'interprétation, dans les travaux parlementaires, dans des exigences constitutionnelles s'appliquant sans texte, dans les principes généraux du droit liant les autorités chargées de l'exécution de la loi etc.

b) Toutes les réserves d'interprétation, loin de là, ne modifient pas la "substance normative de la loi" pour reprendre l'expression du Pr Di Manno.

Il suffit de parcourir la décision sur le PACS, par exemple, pour se convaincre que la plupart des réserves d'interprétation qui y figurent se bornent à tirer les conséquences nécessaires et logiques du texte, en comblant le silence comme l'aurait fait le juge chargé de son application.

La loi est ainsi explicitée grâce à la mobilisation des techniques usuelles d'interprétation, à la combinaison des dispositions critiquées avec le reste du droit positif (principes constitutionnels, législation existante, principes généraux du droit), ainsi que grâce au recours à l'intention du législateur telle qu'elle ressort des travaux préparatoires.

Un exemple de "réserve interprétative" mobilisant des règles législatives extérieures aux dispositions contestées (lesquelles, en matière de sécurité routière, définissaient un délit de grande vitesse) peut être trouvé dans une décision du 16 juin 1999. De la combinaison des articles 8 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le Conseil déduit qu'en matière délictuelle, la définition d'une incrimination doit inclure, outre l'élément matériel de l'infraction, l'élément moral de celle-ci. Appliquant cette règle au délit créé par l'article attaqué (L 4-1 du code de la route), le Conseil constitutionnel a estimé qu'en l'absence de précision sur l'élément moral de l'infraction, il appartiendra au juge de faire application des dispositions générales de l'article 121-3 du code pénal qui dispose qu'" *il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre*". Sous cette réserve, la disposition critiquée est conforme à la Constitution.

Il est vrai que le Conseil peut donner ainsi l'impression de "couper l'herbe sous le pied" du juge de droit commun.

Mais c'est inévitable et conforme à l'intérêt général.

D'abord parce que c'est le plus souvent la seule façon de répondre aux griefs, beaucoup d'entre eux étant, volontairement ou involontairement, fondés sur une interprétation inexacte de la loi querellée.

Ensuite, parce que cette explicitation concourt à une meilleure sécurité juridique en assurant tout à la fois l'information du public et une égale application de la loi, ainsi qu'en prévenant certains cas d'exécution aberrante de la part des organes de l'Etat chargés de l'appliquer.

L'observation est importante, car le souci de sécurité juridique est peut-être la justification profonde du contrôle de constitutionnalité à la française.

c) Bien sûr, toutes les réserves d'interprétation ne constituent pas de simples explicitations.

Il en est dont le contenu, sans amender pour autant la loi, ce qui ouvrirait en effet la voie au "gouvernement des juges", sans tourner le dos à l'intention du législateur, comble le silence de la loi ou lève son ambiguïté dans un sens qui ne va pas de soi au départ .

Une typologie de telles réserves a été esquissée.

Par opposition aux réserves purement interprétatives dont il a été question plus haut, on parlera de réserves "constructives", dès lors que l'interprétation comble le silence de la loi dans un sens non évident.

On parlera de réserves d'interprétation "directives" lorsque l'interprétation comporte en outre un contenu prescriptif à l'égard d'une autorité de l'Etat chargée de l'application de la loi: pouvoir législatif, pouvoir réglementaire, pouvoir judiciaire, agents publics ...

Quelles sont les justifications des réserves dites "constructives"?

Il en existe plusieurs, selon le type de réserve émise.

Une première catégorie de "réserves constructives" répond au grief tiré de l'incompétence négative du législateur.

Lorsque ce dernier ne va pas au bout des compétences que lui confie l'article 34 de la Constitution, laissant à d'autres (pouvoir réglementaire, juge) le soin de dire ce

qu'il aurait dû dire, son oeuvre doit être normalement censurée. Les conséquences peuvent être dévastatrices, car ce n'est pas alors le "trou" qui est censuré, mais l'ensemble des dispositions inséparables qui souffrent de cette incomplétude !

Aussi, le Conseil recherche-t-il, quand il le peut, dans les travaux parlementaires des éléments propres à remplir les imprécisions du texte qui lui est déféré.

Un exemple permettra de le comprendre. A propos de l'allocation personnalisée d'autonomie (18 juillet 2001), la loi donnait à une commission un rôle décisionnel dans un domaine intéressant la libre administration des collectivités territoriales. Les grandes lignes de la composition de la commission relèvent en pareil cas du législateur, mais celui-ci était demeuré imprécis, indiquant seulement que la commission était "notamment" composée des conseillers généraux. La réserve traduit "notamment" par "majoritairement" conformément aux débats parlementaires.

Les mêmes raisons expliquent la "réserve constructive" lorsque le silence de la loi, sans méconnaître l'article 34 de la Constitution, rendrait la loi inconstitutionnelle faute de précisions, et plus spécialement de garanties, assurant le respect de certains principes constitutionnels. Le problème se pose crucialement dans le domaine des droits fondamentaux.

Plutôt que de censurer la loi du fait de ce vide juridique, le Conseil énoncera lui-même la garantie manquante si l'effort n'est pas démesuré, par exemple lorsque l'exigence ainsi rappelée s'impose sans texte (ainsi pour respect des droits de la défense) ou si la réserve est conforme à l'esprit des travaux parlementaires.

Ainsi, pour le référendum local organisé en 2000 à Mayotte, le Conseil a exigé que la population mahoraise soit informée du caractère purement consultatif du scrutin, faute de quoi la consultation ne serait pas "claire et loyale", attributs exigés par la jurisprudence constitutionnelle d'un référendum local.

La réserve constructive s'explique également fort bien lorsque le texte est ambigu et qu'une des interprétations littérales possibles le vicie, tandis que l'autre assure sa constitutionnalité.

Aussi le Conseil a-t-il jugé que le PACS avait vocation à organiser une vie de couple, faute de quoi sa fermeture aux proches parents n'aurait pas été justifiée et aurait dès lors vicié le texte sur le terrain de l'égalité. La réserve est ici dite "neutralisante" : pour reprendre l'expression consacrée, elle "vide le texte de son venin".

Donnons un autre exemple. Une loi relative aux rapports entre l'Etat et les établissements d'enseignement privé énonce laconiquement que les maîtres de ces établissements sont tenus de respecter leur « caractère propre ». Qu'est-ce à dire ? Une interprétation maximaliste ferait bon marché de la liberté de conscience des maîtres en la sacrifiant au caractère propre de l'établissement (en particulier, elle autoriserait le licenciement du maître parce que sa façon de penser ne serait pas ou ne serait plus conforme à l'orientation philosophique ou religieuse de l'établissement). Or l'une et l'autre de ces exigences ont valeur constitutionnelle (la liberté de conscience des maîtres est protégée par l'article 10 de la Déclaration de 1789; le respect du caractère propre de l'établissement garantit la liberté de l'enseignement, laquelle est un « principe fondamental reconnu par les lois de la République »). Toutefois, une autre interprétation de la loi est possible qui concilie les exigences constitutionnelles en conflit potentiel : le caractère propre dicte aux maîtres non une obligation de penser de telle ou telle manière, mais un devoir de réserve envers l'établissement. C'est cette interprétation qui s'impose pour le Conseil (et donc qu'il impose au juge chargé de trancher les litiges nés de l'application de la loi) aux termes de sa décision n° 77-87 DC du 23 novembre 1977.

Les "réserves directives" sont des réserves constructives qui s'adressent en réalité aux organes de l'Etat chargés d'appliquer la loi et, tout particulièrement, au pouvoir réglementaire.

Le risque d'inconstitutionnalité peut en effet résider dans la façon d'appliquer la loi.

Or l'on sait que l'essentiel d'un texte se trouve parfois dans ses modalités d'application. Les meilleures illustrations se trouvent en matière de protection sociale, car si la définition des prestations de sécurité sociale ou d'aide sociale incombe au législateur, la fixation de leurs paramètres quantitatifs relève de la compétence réglementaire (l'exemple le plus célèbre est l'âge de la retraite). Le Conseil a, dès

lors, souvent admis la conformité de la loi à la Constitution sous réserve que les auteurs des décrets d'application ne méconnaissent pas, en fixant ces paramètres, les exigences découlant des 10ème et 11ème alinéas du Préambule de 1946 (ainsi, pour le plafond de ressources en deçà duquel joue le dispositif de la "couverture médicale universelle" : 23 juillet 1999).

Une dernière catégorie de "réserve constructive" doit être classée à part. Il s'agit d'obiter dicta qui, dans un souci de sécurité juridique, renseignent les pouvoirs publics et le public en général sur la façon dont le Conseil examinera à l'avenir des questions identiques ou connexes.

Ainsi, à propos du statut de la Nouvelle Calédonie, ont été émises des réserves relatives aux "lois du pays" intervenant en matière de protection de l'emploi local (15 mars 1999).

De même, pour la réforme de la loi organique relative aux lois de finances, ont été émises des réserves relatives à la façon dont le Conseil accueillera dans l'avenir les griefs tirés de la méconnaissance des nouvelles exigences procédurales pesant sur la préparation de la loi de finances (25 juillet 2001).

*

* *

En définitive, les motifs profonds des réserves sont à rechercher dans la situation d'un juge constitutionnel spécialisé et, qui plus est, en France, enfermé dans les contraintes d'un contrôle abstrait, préalable, souvent exhaustif et actionné par des acteurs politiques.

Leur utilité est de renforcer la "prédétermination" de la loi, afin de la mettre à l'abri du jeu incertain et différé de la codétermination dont jouissent les autorités chargées d'appliquer la loi : pouvoir réglementaire, administrations d'exécution, organismes de contrôle et de surveillance.

Les réserves sont légitimes parce qu'elles adaptent le contrôle de constitutionnalité à un droit qui s'affirme presque autant dans l'exécution de la loi (codétermination) que dans sa rédaction (prédétermination).

La loi est un "faisceau de possibles". Il s'agit donc pour le Conseil de déceler, pour les interdire, ceux des scénarios d'application de la loi qui se heurtent à des exigences constitutionnelles.

S'agissant du juge ordinaire, les réserves encadrent sa jurisprudence sans l'étouffer.

Elles ne sont pas seulement politiquement opportunes en ce qu'elles "canalisent" plutôt que d'infliger le traumatisme d'une censure.

Elles apportent surtout un "plus" du point de vue de la sécurité juridique et de la bonne administration, en réglant en amont des questions d'application de la loi qui sont de nature constitutionnelle.

Enfin, elles maintiennent l'unité de la jurisprudence.

*

* *

Pour éviter de se conduire en législateur au travers des réserves d'interprétation qu'il émet, le Conseil s'impose cependant des "garde-fous" :

- ne pas méconnaître l'intention du législateur ;
- s'en tenir à la lettre d'un texte lorsqu'elle est claire ;
- résister à la tentation d'amender la loi (certaines décisions anciennes s'exposent à cette critique. Alexandre Viala, auteur d'une thèse remarquable sur les réserves d'interprétation, cite notamment la décision du 25 juillet 1989 qui admet la possibilité pour un syndicat d'exercer une action en justice en faveur d'un salarié en faisant dire à la loi que l'intéressé, dûment informé, peut mettre un terme à cette action. Pour M Viala, la réserve émise en l'espèce a bel et bien eu pour effet d'ajouter à la loi et même en contrecarrant la volonté du législateur) ;

- ne jamais émettre de réserve "directive" à l'adresse des pouvoirs publics non français (M Viala critique à cet égard la décision Maastricht I en ce qui concerne le vote des ressortissants aux élections municipales) ;

- s'en tenir aux deux grands cas d'emploi des réserves que sont, d'une part, la séparation de deux interprétations également possibles mais dont une seule est constitutionnelle, d'autre part, l'encadrement de l'application de la loi lorsque c'est en aval que surgit le problème de constitutionnalité.

*

* *

Un dernier mot sur le respect des réserves d'interprétation.

Le Conseil n'a jamais eu jusqu'ici connaissance, tout au contraire, qu'une autorité de l'Etat se soit "révoltée" contre telle ou telle d'entre elles.

Ainsi, le respect des réserves d'interprétations "directives" visant les décrets pris en Conseil d'Etat pour l'application d'une loi examinée par le Conseil constitutionnel est systématiquement vérifié par les formations consultatives du Conseil d'Etat (par exemple pour la période récente : PACS, consultation de la population de Mayotte, allocation personnalisée d'autonomie ...).

Dans ses formations contentieuses, le Conseil d'Etat applique également les réserves d'interprétation émises par le Conseil constitutionnel (voir le recensement effectué par le Professeur Di Manno, "l'influence des réserves d'interprétation du Conseil constitutionnel" in "la légitimité de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, Paris, 1999, p. 268 et suiv.).

La Cour de cassation fait de même, au moins depuis les années 1980. Ainsi, le 3 juillet 1989, la Cour de cassation (Bull. crim. n° 281) a vérifié que la réserve d'interprétation émise par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 3 septembre 1986 (86-124 DC), à propos de l'article 733-1 du code de procédure pénale, avait été suivie par les juges du fond. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel avait précisé, s'agissant de la possibilité offerte au procureur de la République de former

un recours contre les décisions du juge de l'application des peines, que ce recours devait être notifié au condamné afin que soient respectés les droits de la défense.

Sur l'application du deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution par le juge judiciaire, on se reportera notamment à l'article du doyen Favoreu au Dalloz (2001, n° 33), où sont commentés les deux arrêts de la Cour de cassation cités dans la présente note.

Source : services du Conseil constitutionnel