

Les réserves d'interprétation du Conseil constitutionnel

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.

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.

Sur ce dernier point, la question des « réserves d'interprétations » mérite une attention particulière.

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* ».

Donnons en tout de suite un exemple.

Dans sa décision sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 (n° 2002-463 DC du 12 décembre 2002), le Conseil constitutionnel a admis la constitutionnalité de l'article 43 qui permet de fixer par arrêté un « tarif de responsabilité forfaitaire » pour tous les médicaments relevant d'un même « groupe générique ».

Toutefois, comme ce dispositif laisse à la charge du patient la partie du prix du médicament excédant le tarif de responsabilité, le Conseil a assorti la déclaration de constitutionnalité de deux réserves d'interprétation :

- en premier lieu, des mesures d'information et de sensibilisation devront être prises auprès des médecins, des pharmaciens et des patients pour promouvoir l'usage des produits génériques dans tous les cas où un tarif de responsabilité serait instauré ;

- en second lieu, l'arrêté déterminant ce tarif ne saurait fixer celui-ci à un niveau méconnaissant le principe d'accès de tous

aux soins garanti par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 .

Ces deux réserves¹ illustrent parfaitement la thèse d'Alexandre Viala selon laquelle les réserves d'interprétation émises par le Conseil constitutionnel français tendent à surmonter les limitations propres au contrôle de constitutionnalité a priori.

Elles traduisent ce fait que « les normes ne sont pas telles qu'elles apparaissent fixées dans l'abstrait, mais telles qu'elles sont appliquées... »².

Bien souvent en effet, la conformité d'une disposition législative aux principes constitutionnels n'est ni acquise, ni exclue par avance. Tout dépendra de la manière dont ce « droit en instance » dont seul est saisi le Conseil s'inscrira dans la réalité (décrets d'application, pratiques administratives, jurisprudence...).

Le recours aux réserves n'est donc ni une lâcheté du Conseil constitutionnel, ni un coup de force de celui-ci.

Il procède des contraintes du contrôle abstrait et préalable.

Ce contrôle ne peut s'affranchir de l'incertitude quant au devenir d'une norme qu'en en projetant concrètement les effets et en sélectionnant, dans le bouquet des scénarios d'application possibles, ceux qui sont conformes aux valeurs constitutionnelles.

¹ Cons. 21 et 22, rappelés à l'article 2 du dispositif de la décision n° 2002-463 DC.

² Gustavo Zagrebelsky, AJC n° 2, 1986, p. 55.

Comme l'écrit A Viala : « Devant l'avenir concret d'une loi qui, au stade de son contrôle, relève de l'hypothétique, le Conseil ne peut toujours apporter de réponse catégorique consistant soit en la censure soit en l'invalidation. (...) Il explique sagement et de façon réaliste aux requérants qu'il ne peut cautionner telle ou telle hypothèse, mais seulement apporter une réponse conjuguée sur le mode conditionnel... »³.

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 toute les sessions récentes. Par exemple, la décision du 9 novembre 1999 sur

³ A Viala, « Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », Paris, L.G.D.J. 1999, thèse primée par le Conseil en 2001.

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 cœur, la réserve d'interprétation accroît la marge de manœuvre 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 œuvre de « colégislateur ».

a) 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 œuvre 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 ».

- 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 10^{ème} et 11^{ème} 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 remarquée 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 doit alors donner son accord écrit. Pour M Viala, la réserve émise en l'espèce a bel et bien eu pour effet d'ajouter à la loi et même de contrecarrer la volonté du législateur. L'invalidation eût été, selon lui, préférable) ;

- 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 1989. 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 : Secrétariat général du Conseil constitutionnel