

# **SAISINES PARLEMENTAIRES ET CONSTITUTIONNALISME**

PAR

**Benoît MERCUZOT**

*Maître de Conférences  
à l'Université de Picardie Jules Verne*

Les saisines parlementaires prennent une part prépondérante au développement de la notion de Constitution. Dans la pratique, les parlementaires sont même devenus à quelques rares exceptions près, la seule autorité de saisine du Conseil Constitutionnel à faire usage de la prérogative que leur offre l'article 61 alinéa 2 de la Constitution<sup>1</sup>.

L'importance des saisines parlementaires apparaît d'abord d'un strict point de vue arithmétique. Multipliant le nombre de recours, les parlementaires ont donné à la Haute instance l'occasion de construire et de densifier sa jurisprudence. Ainsi, la révision constitutionnelle de 1974 a permis non seulement d'appliquer un mécanisme jusque là peu usité, le contrôle de constitutionnalité des lois, mais aussi de mettre en place une jurisprudence qui développe et prolonge la Constitution elle-même.

Ce lien quantitatif sinon mécanique entre les saisines parlementaires et la montée en puissance du constitutionnalisme est tellement apparent qu'il

---

1. Il est à noter que le Président du Sénat, qui comme le Premier ministre saisit le Conseil Constitutionnel dans quelques rares occasions, a même co-signé avec les autres sénateurs la saisine visée par la décision 85-197 DC "Evolution de la Nouvelle Calédonie". Le simple fait que le Président du Sénat n'ait pas saisi le Conseil "es-qualité" est révélateur de la marginalisation des "autorités traditionnelles" de saisine.

risque d'occulter un lien tout aussi réel ne concernant plus le nombre mais la teneur des saisines et celle des décisions du Conseil. Pourtant, les saisines parlementaires ne sauraient être réduites à un simple mécanisme de déclenchement du contrôle de constitutionnalité des lois sur le contenu duquel elles n'auraient aucune influence. Les requérants apparaissent en effet comme "co-auteurs" des interprétations de la Constitution rendues par le Conseil dans ses décisions<sup>2</sup>.

Cette fonction de "co-auteur" a notamment deux aspects qui retiennent particulièrement l'attention. D'une part, le Conseil ne peut interpréter une disposition de valeur constitutionnelle que dans la mesure où il est saisi. Du même coup, les requérants disposent d'un moyen d'action immédiat sur sa jurisprudence en circonscrivant le champ d'application et les occasions de son application. Si la Haute instance retrouve une certaine liberté d'action par le biais des moyens soulevés d'office, ce n'est que dans le cadre de sa saisine concernant une loi donnée. Dès lors, on ne peut exclure qu'à l'occasion de l'adoption d'une loi qui ne lui est pas déférée, le Conseil voie échapper à son interprétation un principe de valeur constitutionnelle.

D'autre part, la fonction de "co-auteur" des parlementaires s'illustre par le fait que les interprétations qu'ils développent en soutien des griefs opposés aux lois, sont susceptibles d'avoir une influence sur la teneur des décisions du Conseil.

Autant il est difficile sinon pratiquement impossible de dresser un bilan des non-saisines du Conseil Constitutionnel<sup>3</sup>, autant il est possible d'analyser l'influence des saisines parlementaires en les comparant aux décisions de la Haute instance. Cette analyse comparative permet de mettre en relief la sorte de dialogue qui s'instaure entre les requérants et la Haute instance : tout en étant fragmenté, il est interrompu pour chaque espèce par la décision du Conseil ; ce dialogue n'est en même temps jamais complètement clos. Pratiquement chaque loi contestée est en effet l'occasion, pour les requérants de reprendre des argumentations déjà développées concernant un principe constitutionnel donné et, pour le Conseil de réviser éventuellement les termes dans lesquels il avait pu répondre, dans une espèce antérieure, à une argumentation semblable. Ce dialogue, institué par la constitution elle-même, met ainsi les requérants en position de discuter chaque aspect de la jurisprudence du Conseil et de tenter d'en obtenir ou d'en provoquer des infléchissements. Et par delà chaque élément particulier de jurisprudence qui est ainsi discuté,

2. Sur cette notion et ses conséquences, Cf. M. Troper, "Le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle", *Mélanges Eisenmann*, Paris, Cujas, 1973, p.75 et s. et, du même auteur, "Justice constitutionnelle et démocratie", *RFDC* 1990, p.40 et s.

3. On ne peut guère signaler à propos de ces non-saisines que des cas ponctuels tels celui concernant la loi Gaysot adoptée en juillet 1990 (Cf. sur ce point, O. Duhamel, *le Monde* du 15-16 juillet 1990). Outre la difficulté relative au nombre des lois non déférées au Conseil, il faut surtout souligner l'impossibilité de fonder une analyse de ces non-saisines sur des éléments certains et provenant des groupes politiques eux-mêmes.

c'est en réalité la teneur même du contrôle de constitutionnalité et sa portée, qui sont en jeu.

Aussi, parce que leurs auteurs sont à la fois des interlocuteurs privilégiés et incontournables du Conseil Constitutionnel (1), les saisines parlementaires pèsent sur les équilibres du contrôle de constitutionnalité (2).

## I - LES REQUÉRANTS, INTERLOCUTEURS PRIVILEGIÉS ET INCONTOURNABLES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL.

Lorsque les parlementaires saisissent le Conseil Constitutionnel, ils se trouvent dans une situation apparemment proche de celle de tout plaideur à un procès. Soucieux que leurs argumentations soient retenues, ils ont intérêt à fonder celles-ci sur des interprétations déjà rendues par le Conseil. Dans cette perspective, les saisines se réfèrent abondamment aux décisions du Conseil qui constituent autant de justifications aux griefs avancés contre la loi<sup>4</sup>. Pour autant, la lecture précise des requêtes laisse apparaître que, bien souvent, sous couvert d'une application pure et simple d'une jurisprudence, les requérants demandent en réalité un véritable infléchissement ou un prolongement significatif de l'interprétation déjà acquise d'une norme constitutionnelle donnée.

Si le Conseil n'est pas lié juridiquement par le contenu des saisines, il peut toutefois s'en inspirer dans ses décisions en reprenant certains de leurs aspects. Ainsi, les requêtes parlementaires constituent pour lui une source de propositions d'interprétations nouvelles de la Constitution à laquelle il peut puiser (A). Toutefois, avant d'arrêter une jurisprudence, inspirée ou non par les requêtes, la Haute instance est obligée d'en envisager les conséquences probables notamment au regard des invocations ultérieures que ne manqueront pas d'en présenter les requérants. De ce point de vue, les saisines parlementaires influencent toujours la jurisprudence du Conseil puisqu'elles apparaissent comme un des éléments au vu desquels une interprétation peut être préférée à telle autre, mais elles constituent alors une source de contraintes (B).

### A) *Les saisines parlementaires, sources de propositions.*

Pour n'être pas tenu par les interprétations proposées par les requérants, le Conseil ne se montre pas moins attentif à leurs argumentations. Il n'est pas rare, même si la décision diffère finalement de ce que souhaite la saisine, que telle interprétation développée par une requête inspire une décision du Conseil. Ces convergences entre les saisines et la Haute instance peuvent être

4. A tel point d'ailleurs que les saisines perdent souvent complètement de vue le texte initial de la Constitution pour ne plus confronter la loi critiquée qu'à la seule jurisprudence du Conseil. Cette jurisprudence se trouve ainsi faire l'objet d'une véritable constitutionnalisation. Sur ce point, Cf. B. Mercuzot, *Les saisines parlementaires du Conseil Constitutionnel dans le contrôle de constitutionnalité des lois*, Thèse, Dijon, 1991, p. 301 et s.

immédiates (1) lorsque la saisine influence la décision correspondante ; mais ces convergences peuvent apparaître à terme (2) lorsque le Conseil rejette d'abord une interprétation, que celle-ci est réitérée dans les requêtes ultérieures et que le Conseil infléchit finalement sa jurisprudence.

### 1) *Les convergences immédiates.*

Il est relativement peu fréquent qu'une interprétation nouvelle présentée par une saisine soit reçue immédiatement par le Conseil. Deux exemples permettent toutefois de montrer que cette hypothèse n'est pas marginale.

- Le premier concerne la formalisation du principe d'égalité devant la loi qui est apparue pour la première fois dans la décision 78-101 DC "Conseils de Prud'hommes". Le Conseil y estime en effet que "*si le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce qu'une loi établisse des règles non-identiques à l'égard de catégories se trouvant dans des situations différentes, il n'en est ainsi que lorsque cette non-identité est justifiée par la différence des situations et n'est pas incompatible avec la finalité de cette loi*". Or, la Haute instance ne fait ainsi que reprendre, à quelques détails près, la formulation du principe d'égalité telle qu'elle apparaissait dans la saisine des députés socialistes<sup>5</sup>. Il ne s'agit certes pas de prétendre que cette seule saisine est à l'origine de cette jurisprudence importante, notamment parce que cette interprétation s'inspire très largement de celle retenue par le Conseil d'Etat et que le Conseil Constitutionnel avait déjà montré, avant cette espèce, son intention d'assurer le respect du principe d'égalité<sup>6</sup>. Simplement, la concomitance entre la formulation de la saisine et sa consécration par le Conseil incite à penser que la requête a pu aider la Haute instance à "franchir le pas" et à assurer le respect du principe d'égalité devant la loi qui l'entraîne à porter un contrôle très largement concurrent du pouvoir d'appréciation du Parlement et dont les prolongements exacts étaient difficiles à percevoir en 1979<sup>7</sup>.

- Un deuxième exemple d'une acceptation immédiate d'une interprétation avancée par les saisines se trouve dans la décision 81-132 DC "Loi de nationalisation". Il concerne le droit de propriété et la prépondérance pour interpréter ce droit, des articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789. Pour bien montrer que, selon eux, seule une interprétation "libérale" du droit de propriété est possible, les députés RPR-UDF s'appuient sur le rejet du premier projet de la Constitution de la IV<sup>ème</sup> République. Ce projet, tout en se déclarant fidèle à la

5. La saisine était ainsi rédigée: "*La loi ne peut rompre l'égalité de personnes situées dans une position identique mais peut prévoir des dispositions distinctes pour celles qui ne sont pas dans la même situation. L'identité de situation se définit en fonction de l'objet de la loi et, dans le cadre de celui-ci, en fonction de données strictement juridiques*". Cf. cette saisine in D.Maus, *Textes et documents de la pratique institutionnelle de la Cinquième République*, Paris, La Documentation Française, 1982, 2<sup>ème</sup> éd.

6. Cf. notamment la décision 75-56 DC "Taxation d'office".

7. Sur l'analyse et les implications de cette jurisprudence, Cf. notamment C.Leben, "Le Conseil Constitutionnel et le principe d'égalité", *RDP*, 1983, p. 295 et s.

Déclaration de 1789, modifiait considérablement la perception du droit de propriété dont la jouissance était soumise à la notion d'utilité sociale. Son rejet prouve selon les auteurs de la saisine que les Français restent attachés à une lecture traditionnelle du droit de propriété<sup>8</sup>. Le Conseil, même s'il n'en tire pas toutes les conséquences souhaitées par les requérants, reprend à son compte cette argumentation fondée sur le referendum du 5 mai 1946.

Ces deux exemples montrent que même si de telles convergences n'ont pas forcément d'implications très poussées, elles sont susceptibles d'apparaître y compris sur des points fondamentaux du droit constitutionnel tels le principe d'égalité ou le droit de propriété.

## 2) *Les convergences à terme.*

Ces convergences apparaissent lorsque les requérants, non découragés par un premier refus, réitèrent leur interprétation et finissent par obtenir gain de cause. Un exemple particulièrement significatif de ce phénomène concerne les limites au droit d'amendement. Parlementaires de gauche et de droite se retrouvent indistinctement pour demander au Conseil de sanctionner l'usage du droit d'amendement tel que le pratique le Gouvernement. Ils demandent notamment à la Haute instance de distinguer entre les véritables amendements et les dispositions entièrement nouvelles qui n'ont qu'un rapport lointain avec le texte en discussion. Cette demande est une constante des saisines<sup>9</sup>.

Dans un premier temps, de 1974 à 1986, le Conseil rejette cette distinction que les saisines lui demandent d'opérer en constatant sans autre précision que "d'ailleurs, les dispositions issues d'amendement ne sont pas sans lien avec le projet en discussion". Puis, dans deux décisions espacées d'à peine un mois, il franchit le pas que les requérants attendaient de lui. Dans la première (86-221 DC "Loi de finances pour 1987"), il précise que "toutefois, les adjonctions ou modifications apportées ... au texte en cours de discussion ne sauraient ... ni être sans lien avec ce dernier, ni dépasser par leur objet et leur portée les limites inhérentes au droit d'amendement"<sup>10</sup>. Dans la seconde (décision 86-225 DC "Amendement Seguin"), en application de ces limites posées dans sa décision 86-221 DC, le Conseil censure l'adoption sous forme d'amendement du texte d'une ordonnance que le Président de la République avait refusé de signer<sup>11</sup>.

Sans qu'il soit nécessaire de s'interroger pour l'instant sur la portée de la jurisprudence "Amendement Seguin"<sup>12</sup>, cet exemple prouve que le Conseil n'hésite pas, même s'il les a écartées pendant longtemps, à s'inspirer des interprétations présentées par les saisines pour construire sa jurisprudence.

8. Cf. la saisine, in D. Maus, *op. cit.*, p. 602

9. Ainsi, de 1974 à 1991, la violation des textes régissant le droit d'amendement a été invoquée à l'encontre de 26 lois. Sur ce point, Cf. B. Mercuzot, *op. cit.*, p. 89 et s.

10. Décision du 29 décembre 1986, JO du 30, p. 15801.

11. Décision du 23 janvier 1987, JO du 25, p. 926.

12. Sur ce point, Cf. *infra*, deuxième partie.

Les saisines constituent ainsi une source de propositions à laquelle le Conseil ne peut toutefois pas puiser sans précaution.

### *B) Les saisines, source de contraintes.*

Si le Conseil peut reprendre à son compte certaines des argumentations que développent les saisines, il est également obligé, avant d'arrêter l'interprétation d'un principe donné, d'anticiper sur l'utilisation probable que les requêtes ne manqueront pas de faire de cette jurisprudence dans des espèces ultérieures. Ainsi, les saisines deviennent une contrainte pour la Haute instance.

Le poids de cette contrainte n'est pas aisé à appréhender, notamment parce que cette dernière n'est qu'un élément d'appréciation parmi d'autres qui s'imposent au Conseil. Toutefois il est possible d'en percevoir les implications dans deux jurisprudences que sont d'une part, l'absence de sanction frappant une disposition législative qui empiète sur le domaine réglementaire et d'autre part, la valeur non constitutionnelle attribuée aux Règlements des Assemblées. Si l'étude exhaustive de ces deux jurisprudences est ici hors de propos, l'analyse des conditions dans lesquelles elles ont été arrêtées permet d'attester la réalité de la contrainte (1) et d'en percevoir la nature (2).

#### *1) La réalité de la contrainte.*

L'existence même de la contrainte que les saisines font peser sur ces deux jurisprudences est perceptible à la fois dans l'attitude de la Haute instance et dans celle des requérants.

- Ces derniers, d'une part, ont en effet mis toute leur énergie pour tenter de convaincre le Conseil de revenir sur ces deux jurisprudences. Pour ce faire, ils ont délibérément enfreint la règle que la sagesse leur impose selon laquelle leurs argumentations doivent être étayées, au moins formellement, à partir de la jurisprudence du Conseil. Dans les deux hypothèses retenues, les requérants ont au contraire ouvertement discuté cette jurisprudence. Concernant l'interprétation des articles 34 et 37 de la Constitution, cette sorte de rébellion des saisines a duré plusieurs mois<sup>13</sup> jusqu'à ce que leurs auteurs soient convaincus que leurs efforts resteraient vains, tant la décision "Prix et revenus" est solidement argumentée. Concernant le refus du Conseil de reconnaître une valeur constitutionnelle aux règlements des Assemblées, l'obstination des saisines a été plus grande encore. Contestée à de nombreuses reprises de 1977 à 1980, cette jurisprudence a encore été discutée par la nouvelle opposition jusqu'en 1985<sup>14</sup>. Il est vrai que le Conseil Constitutionnel n'a jamais formulé de justification à son refus et qu'il ouvrait ainsi la voie à toutes les

13. Cf. notamment la saisine visée par la déc. 83-167 DC "Activité et contrôle des établissements de crédit", JO du 20 janvier 1984, p. 357.

14. Cf. notamment la saisine visée par la déc. 85-198 DC "Amendement Tour Eiffel", JO du 14 décembre 1985, p.14578.

tentatives des parlementaires. Mais au delà, l'attitude des saisines à l'égard de ces deux jurisprudences est suffisamment atypique pour que l'on s'interroge sur sa signification. Sans doute, celle-ci est à rechercher dans l'extraordinaire champ de contestations ultérieures que des jurisprudences opposées auraient ouvert aux parlementaires.

- D'autre part, l'attitude du Conseil à l'égard de ces deux jurisprudences est elle-même remarquable en ce sens où la Haute instance a adopté une interprétation exactement opposée en tous points à celle que lui proposaient initialement les saisines. Plus que l'indépendance de droit dont le Conseil dispose à l'égard du contenu des saisines, cette volonté de clore définitivement les avancées proposées dans les requêtes atteste de la stricte nécessité où le Conseil s'est trouvé de rendre ces interprétations plutôt que toutes autres, sous peine de ne plus maîtriser les effets de sa jurisprudence.

## 2) *La nature de la contrainte.*

Le Conseil Constitutionnel a été contraint d'adopter ces deux jurisprudences respectives pour ne pas donner aux requérants des motifs de contestation à l'encontre de la quasi-totalité des lois ultérieures. La consécration de la valeur constitutionnelle des Règlements des Assemblées aurait multiplié considérablement les règles auxquelles aurait dû se soumettre impérativement la procédure d'adoption des lois et du même coup, aurait accru les risques d'un blocage du travail législatif. De la même manière, la non-conformité qui aurait frappé l'empiètement d'une disposition de loi dans le domaine réglementaire aurait pu être relevée à l'encontre de la quasi-totalité des textes. L'usage prouve en effet, que la cohérence de la législation s'accommode mal d'un découpage strict entre le domaine de la loi et celui du règlement<sup>15</sup>. C'est donc sans doute pour éviter des recours systématiques que le Conseil a rejeté les interprétations que lui proposaient les parlementaires. Il esquivaient ainsi les risques d'asphyxie de la procédure du contrôle de constitutionnalité, tout autant que l'obligation dans laquelle il aurait été, pour ne pas se déjuger, de prononcer la non-conformité de la quasi-totalité des textes qui lui auraient été déferés.

Ce dernier aspect de la contrainte que représentent les saisines parlementaires est sans doute le plus prégnant. Non seulement le Conseil ne peut pas, sous peine de remettre en cause sa fonction elle-même, apparaître comme un obstacle quasi-systématique à la mise en oeuvre de toute législation, mais il ne peut pas non plus admettre de se lier par une jurisprudence à l'égard de laquelle il n'aurait plus qu'une fonction d'application quasi-mécanique. Ainsi, la crainte de la multiplication des requêtes ne joue-t-elle au fond qu'un rôle accessoire. Dans le cas contraire, elle aurait dû interdire au Conseil de recevoir les moyens fondés sur une rupture de l'égalité devant la loi<sup>16</sup>. Dès lors, ce

15. Sur ce point, Cf. L.Favoreu et L.Philip, *Les Grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, Sirey, 1989, 6<sup>ème</sup> édition, p. 546.

16. Ce grief est relevé à l'encontre d'environ 60% des lois déferées au Conseil Constitutionnel. Sur ce point, Cf. B.Mercuzot, *op. cit.*, p. 46.

qui peut justifier que la Haute instance ait pris le risque de son propre engorgement à propos du principe d'égalité et l'ait refusé à propos des domaines respectifs de la loi et du règlement, c'est précisément ce pouvoir d'appréciation que chacune de ces interprétations laisse ou non au Conseil.

Si le principe d'égalité peut être relevé à l'encontre de presque chacune des lois adoptées par le Parlement, c'est qu'inversement sa violation relève d'une appréciation toujours discutable, portée espèce par espèce. Aussi, lorsque le Conseil porte cette appréciation, il peut écarter au cas par cas la rupture évoquée par les saisines. Tout en contrôlant l'interprétation du principe d'égalité qui se dégage implicitement de la loi qu'il contrôle, le Conseil peut ménager le législateur sans pour autant remettre en cause sa propre construction jurisprudentielle.

Au contraire, la sanction de l'empiètement de la loi sur le domaine réglementaire aurait laissé une marge d'appréciation très réduite au Conseil. Sauf à vider de toute signification le critère "mise en cause/mise en oeuvre" qui lui sert à délimiter les domaines législatif et réglementaire, la Haute instance aurait été amenée à prononcer la non-conformité de dispositions dont chacun s'accorde à penser qu'elles sont utiles à la cohérence du travail législatif. Ainsi, le Conseil a été contraint du fait des saisines à renoncer à sanctionner dans le cadre du contrôle de constitutionnalité, l'empiètement de la loi sur le domaine réglementaire, ainsi qu'à refuser d'intégrer au bloc de constitutionnalité ces textes importants pour la procédure législative que sont les Règlements d'Assemblée.

Au total, les requérants et le Conseil se livrent par requêtes et décisions interposées à un dialogue alternativement tendu ou confiant. A travers la jurisprudence qui en résulte immédiatement, l'enjeu de ce dialogue porte sur les équilibres du contrôle de constitutionnalité.

## II - L'INFLUENCE DES SAISINES SUR LES EQUILIBRES DU CONTROLE DE CONSTITUTIONNALITE.

Il ressort de l'analyse des saisines que leurs auteurs ont une vision particulière du contrôle de constitutionnalité. Plutôt que de saisir le Conseil Constitutionnel pour faire prévaloir une interprétation de la Constitution que le législateur aurait méconnue, il semble, au risque de caricaturer, que la saisine n'intervienne le plus souvent que dans l'espoir qu'elle permettra d'empêcher la promulgation de la loi. Au fond, la saisine du Conseil n'est bien souvent pour les parlementaires que le moyen d'obtenir du juge constitutionnel ce que leur position minoritaire au Parlement leur a interdit d'obtenir au cours de la procédure législative. Ce glissement sans doute inévitable des saisines parlementaires fait que les requérants développent une logique du contrôle de constitutionnalité largement opposée à celle défendue par le Conseil.

Pour les requérants, le contrôle est un instrument de contestation des lois dont il convient d'optimiser les effets. A cette fin, dans les saisines, la norme constitutionnelle est constamment étendue, interprétée au gré des espèces et le Conseil Constitutionnel se voit doté de prérogatives illimitées.

Pour la Haute instance, le contrôle est l'instrument privilégié de la suprématie effective de la norme constitutionnelle pour le fonctionnement duquel certaines conditions sont nécessaires. Ces conditions se trouvent résumées dans une définition simple du contrôle de constitutionnalité : un organe admis de tous fait prévaloir la Constitution sur les actes législatifs sans pour autant se substituer au Parlement. Le Conseil Constitutionnel, pour le fonctionnement optimum du contrôle dont il a la charge, est ainsi soumis à trois obligations<sup>17</sup>. La première réside en l'objectivité des interprétations de la Constitution qu'il a seul autorité de rendre. En assurant cette objectivité, il se met à l'abri des critiques et il obtient, pour lui et sa fonction, une légitimité aux yeux des autres organes auxquels s'imposent ses décisions. La seconde obligation est celle de la prudence qui le conduit à poser de lui-même des limites à son propre contrôle. Cette auto-limitation permet à l'organe de contrôle de se faire admettre des autres autorités et notamment du Parlement qui est le premier touché par ses décisions. Enfin, la troisième obligation est de démarquer nettement le discours juridique sur lequel il appuie ses décisions, du discours politique qui sous-tend l'action législative qu'il contrôle. De cette manière, il assure d'une part, pleinement sa fonction et d'autre part, il garantit au Parlement le respect de sa spécificité d'organe politique auquel il ne peut donc se substituer.

L'influence des saisines parlementaires sur les équilibres du contrôle de constitutionnalité apparaît à travers leur éventuelle capacité à peser sur la manière dont la Haute instance s'acquitte de ces trois obligations si contraaires à leurs intérêts immédiats que sont l'objectivité des interprétations retenues (A), l'auto-limitation (B) et la distinction des discours politique et juridique (C).

#### *A) Les saisines et l'objectivité des interprétations rendues par le Conseil.*

Il ne s'agit plus seulement de savoir si les saisines peuvent influencer tel ou tel aspect de la jurisprudence, mais de déterminer si l'appréciation au moins implicite que portent les requérants sur l'objectivité des interprétations qu'ils soumettent au Conseil, peut se substituer à celle de la Haute instance. Cette hypothèse semble à écarter a priori. Par nature, en effet, seul le Conseil est apte à rendre des interprétations authentiques. Par conséquent, il en assume seul la responsabilité et l'appréciation, indépendamment de la question des sources de ces interprétations. Aussi, lorsque les requérants proposent certaines interprétations et que le Conseil juge bon de les reprendre à son compte,

17. Sur ce "réseau de contraintes" qui enferme le Conseil Constitutionnel, Cf. M. Troper, "Justice constitutionnelle et démocratie", *art. cité*, p. 46.

l'influence des saisines continue néanmoins de relever de la libre appréciation de l'objectivité dont la Haute instance entend entourer ses décisions. Les saisines, dans leur fonction de proposition n'ont donc aucune influence sur l'objectivité des interprétations rendues par le Conseil. Toutefois, lorsque l'aspect contraignant des saisines intervient dans la définition d'une jurisprudence, l'hypothèse est différente. En effet, le Conseil peut se trouver dans une situation où non seulement telle interprétation lui est interdite mais où, du même coup, telle interprétation s'impose à lui. Dans ce cas de figure, l'influence des saisines se fait indirectement ressentir sur le degré d'objectivité de l'interprétation rendue par le Conseil. L'objectivité de la jurisprudence peut donc alternativement être placée sous le contrôle du Conseil (1), ou lui être imposée (2).

### 1) *L'objectivité, une notion sous contrôle du Conseil.*

Le Conseil Constitutionnel se montre très soucieux d'écarter toutes les interprétations contenues dans les saisines qui semblent se justifier plus par l'opportunité que par le véritable souci de défendre une certaine conception de la Constitution. En effet, non seulement il écarte toutes les argumentations peu objectives, mais en plus il tente de dissuader les saisines d'en user.

- La propension des requêtes à présenter des argumentations pour le moins fragiles s'explique par le fait que les parlementaires de l'opposition peuvent être tentés de considérer la saisine comme un moyen de pallier leur incapacité à peser sur l'élaboration de la loi. Cela les entraîne notamment à proposer au Conseil d'enrichir sans restriction aucune la norme constitutionnelle.

On pourrait multiplier les exemples de requêtes où la norme constitutionnelle se voit composée de principes manifestement étrangers à sa nature. Toutefois la tentative des saisines d'intégrer au bloc de constitutionnalité des lois adoptées après 1958 est particulièrement exemplaire. Ces lois ne peuvent par nature prétendre contenir un "principe fondamental reconnu par les lois de la République". Pourtant, et au mépris de toute objectivité, elles ont été opposées par les requérants à près d'un quart des lois déférées au Conseil de 1984 à 1986. La tentative d'étoffer ainsi le bloc de constitutionnalité s'explique par deux éléments.

Il s'agit d'une part de la jurisprudence "Enseignement supérieur" où le Conseil sanctionne d'office l'abrogation complète de la loi d'orientation du 12 novembre 1968 dont "*certaines dispositions donnaient aux enseignants des garanties conformes aux exigences constitutionnelles qui n'ont pas été remplacées dans la présente loi par des garanties équivalentes*"<sup>18</sup>.

D'autre part, cette jurisprudence "Enseignement supérieur" s'est conjuguée avec un second phénomène qu'est l'alternance politique et qui fait que la

18. Décision 83-165 DC, JO du 21 janvier 1984, p. 370.

nouvelle majorité défait ce qui a été fait par la précédente. Les requérants ont ainsi cru trouver dans cette jurisprudence, un moyen efficace pour défendre les lois à l'adoption desquelles ils avaient oeuvré et qu'ils présentent implicitement comme ayant valeur constitutionnelle. Ainsi, la "Loi Chevènement" se voit opposer la loi du 27 novembre 1977 sur la liberté d'enseignement. En 1986, la suppression de l'interdiction de payer en espèces des sommes supérieures à 10 000 F, se voit opposer la loi adoptée par la majorité socialiste et qui avait posé cette interdiction. Surtout, les lois adoptées en 1986 et relatives à la presse et à l'audiovisuel se voient contestées au regard des dispositions même des lois adoptées dans ces domaines en 1982 et 1984.

- L'attitude du Conseil pour décourager de telles requêtes est révélatrice. S'il accepte certaines critiques notamment en censurant des points importants des lois sur la presse et l'audiovisuel de 1986, il prend garde à bien montrer que pour autant les lois postérieures à 1958 et invoquées par les requérants n'ont pas valeur constitutionnelle. Pour cela, il procède en deux étapes, dans ses décisions. Il censure d'abord les dispositions concernées au regard des objectifs de valeur constitutionnelle, puis à la fin de sa décision, il censure l'abrogation des dispositions législatives antérieures au motif qu' "*il ne lui appartient pas de dire dans quelle mesure le législateur aurait entendu prononcer de telles abrogations au vu de la déclaration de non-conformité à la Constitution des articles ... de la loi présentement examinée*"<sup>19</sup>. En modifiant la présentation de ses décisions, il préserve la jurisprudence instituée en 1984 mais il indique clairement aux requérants qu'ils font fausse route. Du reste, ce message qui prouve que le Conseil porte une attention extrême à la manière dont sa jurisprudence est entendue, a été perçu par les requérants. L'invoication de la violation d'une loi postérieure à 1958 a disparu des saisines<sup>20</sup>.

## 2) L'objectivité, une notion quelquefois imposée au Conseil.

Lorsque le Conseil est contraint d'adopter une jurisprudence plutôt que telle autre, il ne possède plus, par définition, le même pouvoir d'appréciation sur l'interprétation qu'il rend de la Constitution. Il peut ainsi être amené à définir une jurisprudence dont la cohérence avec ses interprétations d'autres dispositions de valeur constitutionnelle n'est pas parfaite. C'est ainsi qu'à propos des deux jurisprudences déjà mentionnées, issues de la contrainte exercée par les saisines, plusieurs éléments venant en affaiblir l'objectivité peuvent être relevés.

19. Au contraire, la décision "Enseignement supérieur" réunissait dans un même considérant la non-conformité de l'abrogation de la loi antérieure et l'insuffisance des nouvelles dispositions au regard des "exigences constitutionnelles".

20. De la même manière, il est probable que les indications données par le Conseil Constitutionnel dans ses décisions 88-244 et 89-254 DC sur les conditions que doit remplir un principe pour pouvoir accéder au rang de "principe fondamental reconnu par les lois de la République", constituent une sorte de mise au point destinée à enrayer la propension des requérants à invoquer la violation de nombreux principes appartenant prétendument à cette catégorie.

- D'une part, concernant son interprétation des articles 34 et 37 de la Constitution, le Conseil a dû opérer un revirement de jurisprudence<sup>21</sup>. Venant d'une juridiction qui, plus que toute autre, a le souci de montrer la cohérence de ses décisions, ce revirement représente un phénomène suffisamment rare pour qu'il mérite d'être souligné.

- D'autre part, les solutions auxquelles la Haute instance a été contrainte ne sont pas toujours exemptes de critiques. Ainsi, tout en refusant de reconnaître une valeur constitutionnelle aux Règlements des Assemblées, la Haute instance se fonde sur les dispositions de ces mêmes Règlements pour se déclarer incompétente lorsqu'elle est saisie de la validité d'une irrecevabilité financière qui n'aurait pas été contestée préalablement au cours de la procédure législative. Si l'on comprend aisément les raisons pour lesquelles le Conseil se refuse à reconnaître une valeur constitutionnelle aux Règlements des Assemblées et donc à les opposer aux lois, on comprend mal comment ces mêmes Règlements pourraient, sans avoir valeur constitutionnelle, s'imposer au Conseil Constitutionnel lui-même. La contradiction entre ces deux jurisprudences est flagrante et elle semble directement imputable à cette contrainte que les saisines font peser sur la Haute instance.

- Enfin, il est à noter que la jurisprudence du Conseil privilégie la majorité parlementaire par rapport à l'opposition. Tandis que la majorité peut espérer que la bienveillance du Gouvernement permettra à ses amendements d'échapper à l'irrecevabilité de l'article 41, cette même irrecevabilité continue à limiter les amendements de l'opposition. Dans la pratique, la répartition des compétences entre les domaines législatif et réglementaire n'est facultative qu'à l'égard de la majorité. L'opposition parlementaire ne peut ainsi que constater le résultat paradoxal du contrôle de constitutionnalité. Alors qu'elle pouvait espérer que le développement de ce dernier lui permettrait d'acquérir un certain statut, sur cette question essentielle de délimitation du domaine de la loi, ce contrôle ne fait que conforter la prédominance de fait de la majorité en la rendant inattaquable devant le Conseil Constitutionnel.

Ces différents éléments montrent que les saisines ont a *contrario* entraîné le Conseil à s'engager dans des jurisprudences dont on peut penser qu'elles ne correspondent pas exactement à la logique à laquelle il aurait pu souhaiter souscrire.

Malgré tout, il faut constater que cette influence des saisines n'intervient que marginalement dans les équilibres du contrôle de constitutionnalité puisqu'elle aboutit à une auto-limitation des pouvoirs du Conseil. D'une certaine manière, les saisines permettent ainsi au Conseil de montrer au Gouvernement et à la majorité parlementaire qu'il n'entend pas bloquer leur action.

21. Le Conseil avait accepté au moins à trois reprises de vérifier que les dispositions législatives qui lui étaient déférées n'empiétaient pas dans le domaine réglementaire. Sur ce point, Cf. L. Favoreu et L. Philip, *op. cit.*, p. 545.

### *B) L'influence des saisines sur l'auto-limitation du Conseil Constitutionnel.*

L'auto-limitation de la jurisprudence constitutionnelle n'est pas un dogme auquel souscrirait par principe le Conseil Constitutionnel. Au contraire, elle vient contredire directement une tendance naturelle à tout organe, à laquelle le Conseil ne saurait déroger, qui consiste à étendre son propre pouvoir. La limitation par le juge de ses propres pouvoirs est donc une obligation au sens plein du terme. Il y est contraint par la situation dans laquelle sont rendues ses décisions et principalement par la manière dont le contrôle de constitutionnalité est perçu par les autorités auxquelles il s'applique et par leur capacité de réaction aux décisions du Conseil. Si cette situation évolue dans un sens favorable à l'institution, l'auto-limitation devient elle-même susceptible de se modifier dans un sens également favorable au pouvoir de la Haute instance. Or les saisines jouent un rôle prépondérant sur ces deux éléments. Si elles peuvent, malgré elles, conduire le Conseil à limiter la portée de son contrôle<sup>22</sup>, elles peuvent faciliter l'extension de sa jurisprudence (1) et garantir de l'innocuité des réactions qu'elle peut engendrer (2).

#### *1) Les saisines, élément favorable à l'extension de jurisprudence.*

Parmi les jurisprudences qui entraînent un accroissement de la portée du contrôle de constitutionnalité, la jurisprudence "Amendement Seguin" vient en bonne place<sup>23</sup> et les conditions de son élaboration méritent réflexion. En dehors même des questions d'opportunité qui pourraient justifier que l'évolution ait eu lieu à cette date précise où le Gouvernement devait se retourner vers le Parlement pour contourner le refus présidentiel de signer certaines ordonnances, on doit se demander si les saisines n'ont pas facilité au Conseil la mise en place soudaine autant qu'inattendue de cette jurisprudence. En effet, les critiques virulentes dont celle-ci a été l'objet étaient sur le fond d'autant plus fragiles que la Haute instance ne faisait ainsi qu'exaucer le vœu exprimé avec insistance par tous les requérants successifs depuis douze années. Dès lors, si le Conseil portait effectivement la responsabilité de cette nouvelle jurisprudence, personne ne pouvait dénoncer celle-ci comme une preuve de la volonté hégémonique de la Haute instance elle-même. Responsable de cette interprétation nouvelle des limites du droit d'amendement, le Conseil n'en était effectivement pas le seul promoteur. La querelle était donc circonscrite au bien-fondé de cette interprétation mais elle ne pouvait guère remettre en cause l'image même du juge constitutionnel.

22. C'est le cas notamment de la répartition opérée par les articles 34 et 37 qui est exclue de fait du contrôle de constitutionnalité. Cf. *supra*.

23. Les Présidents des Assemblées ont estimé qu'elle portait une atteinte grave aux droits du Parlement puisqu'elle place les conditions d'exercice du droit d'amendement sous contrôle du Conseil Constitutionnel. Dans le même sens, Cf. les commentaires de L. Favoreu in *La politique saisie par le droit*, Economica, 1988, p.147.

2) *Les requérants, garants de l'innocuité des réactions.*

Plus encore, ces critiques étaient vouées à peu d'écho par le simple fait que leurs auteurs, une fois revenus dans l'opposition, sont devenus de fervents défenseurs de la jurisprudence "Amendement Seguin" dont ils ne manquent pas de demander l'application<sup>24</sup>. Inversement, la nouvelle majorité qui fait cette fois les frais de cette jurisprudence est contrainte à l'acquiescement du simple fait qu'elle a bénéficié en 1987 de sa mise en place. Les auteurs de saisines sont donc tour à tour responsables et victimes de la logique qu'ils développent à plein quand ils sont dans l'opposition. Le Conseil peut aisément s'appuyer sur cet état de fait pour faciliter puis conforter les avancées de sa jurisprudence et ainsi desserrer progressivement la contrainte liée à l'obligation de limiter son propre contrôle.

C) *Les saisines et la distinction des discours politique et juridique.*

Cette distinction, pour naturelle qu'elle soit concernant le contrôle de constitutionnalité, est toujours sujette à discussion. Le contrôle "a priori" mis en place en 1958 accroît même la difficulté. Parce que la décision du Conseil intervient directement après le débat parlementaire, la Haute instance risque plus encore que dans le contrôle "a posteriori" d'être entraînée dans le débat politique. Les saisines parlementaires ne font, d'une certaine manière, que concrétiser ces difficultés inhérentes au contrôle lui-même. Toutefois, par leur attitude, les requérants aggravent la difficulté. Ainsi, le débat parlementaire est de plus en plus souvent fondé sur un discours juridique (1) et les décisions du Conseil tendent à devenir un argument familier du discours politique (2)

1) *Le débat parlementaire fondé sur un discours juridique.*

Conscients de leur incapacité à peser sur la délibération parlementaire du fait de leur position minoritaire, les parlementaires de l'opposition tentent d'entraîner celle-ci sur le terrain juridique. Les critiques adressées aux différents textes, ainsi fondées sur une apparence juridique, retiendront d'autant plus facilement l'attention de la majorité qu'elles pourront éventuellement être formulées devant le Conseil Constitutionnel à l'occasion de sa saisine. Ce report des critiques de l'opposition sur le plan juridique a donné lieu au phénomène de juridicisation des débats parlementaires. Malgré les apparences, il

24. A titre d'exemple, les requérants RPR-UDF (députés ou sénateurs) ont demandé l'application de cette jurisprudence "Amendement Seguin" à l'encontre de six lois adoptées entre 1988 et 1990 (Cf. Les saisines visées par les décisions 88-251, 89-256, 89-258, 89-268, 89-269 et 89-277 DC) tandis que ce grief n'a été retenu que deux fois par le Conseil Constitutionnel dans ses décisions 89-251 et 90-277 DC. Encore faut-il remarquer que dans cette dernière décision, le Conseil rejette le grief des requérants et soulève d'office le même moyen à l'encontre d'une disposition non-critiquée de la loi. Ainsi, non seulement toutes les réserves et critiques formulées en 1987 à l'encontre de cette jurisprudence se sont évanouies mais, de plus, le Conseil Constitutionnel se montre beaucoup plus réservé que les requérants au regard de son application.

n'est pas certain que cette juridicisation facilite la tâche du Conseil Constitutionnel.

Le Parlement est en effet amené à se prononcer, à l'occasion des exceptions d'irrecevabilité formulées par l'opposition, sur des questions juridiques. Mais sa qualité d'organe politique l'amène nécessairement à étudier ces questions d'un point de vue essentiellement politique. Les exceptions d'irrecevabilité sont rejetées par la majorité et seuls les parlementaires de l'opposition votent en leur faveur. Chacun reste sur les positions déterminées par son appartenance politique. Ainsi, malgré la juridicisation des termes du débat, la nature de celui-ci n'a pas été modifiée. Or, lorsque le Conseil est saisi, il est généralement appelé à se prononcer sur les griefs soulevés initialement dans les exceptions d'irrecevabilité. S'il se prononce sur des critères exclusivement juridiques, ses décisions n'en interviennent pas moins en décision d'appel du vote parlementaire sur ces exceptions. Il en résulte donc une double confusion des discours politique et juridique. La première tient à ce que le Parlement se prononce d'un point de vue politique sur des questions formellement juridiques. La seconde réside en ce que chaque décision du Conseil rendue d'un point de vue juridique, peut apparaître comme la sanction apportée à un vote essentiellement politique.

Si cette confusion est indépendante du Conseil lui-même, il est néanmoins placé dans une situation où majorité et opposition, alternativement, peuvent l'accuser de s'être rallié à l'interprétation politique défendue par l'autre camp. Ces critiques sont certes susceptibles d'être formulées à l'encontre de chaque décision du Conseil, qu'une exception d'irrecevabilité ait été ou non discutée préalablement, mais elles ont d'autant plus de portée que le ralliement de tel parti politique à telle interprétation de la Constitution a été formalisé par un débat et un vote au Parlement. Le Conseil y perd en effet sa spécificité et son discours n'est plus aussi aisément identifiable de celui du Parlement.

## 2) *Les décisions du Conseil, arguments du débat politique.*

Les limites entre le discours politique et le discours juridique sont encore estompées de manière plus inquiétante pour le Conseil par la manière dont ses décisions peuvent devenir le support d'un débat dans lequel il est pourtant incompétent, tel celui relatif à la signature des ordonnances de l'article 38 de la Constitution. Saisi de la loi d'habilitation permettant au Gouvernement de déterminer par ordonnances les entreprises à privatiser, le Conseil Constitutionnel constate que "*la Constitution ne soumet le recours à cette procédure (des ordonnances) à aucune autre condition que celles énoncées à l'article 38 ... et à l'article 13...*"<sup>25</sup>. Cette simple mention de l'article 13 de la Constitution par le Conseil Constitutionnel, en pleine querelle de la signature des ordonnances, a donné lieu de la part des commentateurs à de nombreuses

25. JO du 27 juin 1986, p.7979.

interprétations toutes divergentes mais qui avaient toutes en commun de considérer que la Haute instance avait ainsi voulu prendre partie dans le débat<sup>26</sup>. Pourtant, le Conseil n'ayant aucune compétence pour imposer son éventuelle interprétation de l'article 13 de la Constitution au Président de la République, il est fort probable qu'il s'est bien gardé de se mettre en position soit de voir son autorité bafouée par une interprétation inverse rendue et mise en pratique par le Président, soit d'être critiqué pour avoir pris position dans une querelle à fortes consonances politiques. Cette volonté de trouver dans la décision 86-207 DC l'amorce de l'une ou l'autre des interprétations possibles de l'article 13 est révélatrice de ce que la Haute instance court toujours le risque d'être entraînée, malgré elle, sur le terrain politique.

Au total, l'influence des saisines parlementaires sur la manière dont le Conseil Constitutionnel fait droit aux obligations que lui impose sa tâche, est particulièrement ambiguë. Alors que les requérants insistent très largement pour qu'il se libère de ces contraintes et qu'ils peuvent quelquefois l'aider à en reculer les limites, ils contribuent également, directement ou non, à la dégradation des conditions dans lesquelles sont reçues les décisions du Conseil de telle sorte que celles-ci, au risque de perdre leur autorité, sont désormais banalisées car intégrées au jeu politique auquel se livrent l'opposition et la majorité<sup>27</sup>.

Si le mécanisme de la saisine parlementaire a bien été un des facteurs essentiels du développement du contrôle de constitutionnalité des lois, il est certain qu'il ne constitue pas l'élément définitif sur lequel peut s'appuyer ce contrôle comme l'atteste d'ailleurs la volonté exprimée d'abord par le Président du Conseil Constitutionnel puis reprise par le Président de la République d'étendre le droit de saisine aux justiciables.

Au demeurant, on peut se demander si le développement du contrôle de constitutionnalité correspond à un souhait véritable des parlementaires. En effet, la révision constitutionnelle de 1974 et ses conséquences sont particulièrement équivoques. Elle a mis les parlementaires dans la situation de contribuer puissamment au développement du contrôle de constitutionnalité en échange de l'espoir pour l'opposition de retrouver un moyen indirect de peser sur l'élaboration de la loi. Ce faisant, s'est développée une importante jurisprudence qui encadre fermement le travail parlementaire tandis que le statut

---

26. Cf. dans un sens favorable à l'interprétation imposée par le Président de la République, O. Beaud et O. Cayla, "Les nouvelles méthodes du Conseil Constitutionnel", *RDP*, 1986, p. 690 et s., et dans un sens opposé, L. Favoreu, *La politique saisie par le droit*, Economica, 1988, p. 126.

27. Il est révélateur de ce point de vue que la saisine du Conseil, par le Premier ministre, de la loi comportant amnistie des infractions commises pour financer les partis politiques n'ait pas, aux yeux de l'opinion publique, permis d'effacer la suspicion qui entourait cette disposition. Le "label" de conformité accordé par le Conseil, qui était recherché précisément par le Premier ministre, n'a pas été reconnu, sans doute parce que le Conseil Constitutionnel lui-même et ses décisions, ne sont pas différenciés par le public de la classe politique et de son discours.

de l'opposition reste tout à fait hypothétique<sup>28</sup>. Dans ces conditions, le bénéfice du "marché" que pouvait représenter la réforme de 1974 se révèle beaucoup plus incertain pour les parlementaires si l'on veut bien aller au delà de l'attrait immédiat que représente le droit de saisine pour toute opposition. Pour le moins, la situation ambiguë qui en résulte mériterait d'être clarifiée.

De ce point de vue, le rejet par le Sénat de l'extension du droit de saisine aux justiciables, constitue peut-être un début de réponse. Si l'on veut bien admettre que ce refus ne s'explique pas seulement par des considérations d'opportunité immédiate, il signifie sans doute que le Parlement n'est pas, à l'encontre d'une grande partie des juristes, favorable à la consécration d'un contrôle de constitutionnalité dont le seul fondement serait de garantir le respect de la Constitution et des garanties fondamentales qu'elle apporte aux individus et qui ne serait plus comme en 1958 l'instrument d'encadrement de la délibération parlementaire ou comme en 1974, l'instrument de mise en place d'un statut de l'opposition<sup>29</sup>.

Malgré le développement que lui a permis d'obtenir la révision de 1974, le contrôle de constitutionnalité en France est encore loin d'avoir un ancrage identique à celui qu'il a acquis dans les pays voisins.

---

28. L'opposition, après quinze années de saisines parlementaires, n'a acquis que peu de garanties concernant le respect de ses droits. A contrario, d'ailleurs, la jurisprudence constitutionnelle a entériné l'inégalité de traitement dont elle est l'objet au regard, par exemple, du respect de la limitation des domaines de la loi et du règlement. Le poids de l'opposition continue d'être confortée indirectement par la menace d'un recours devant le Conseil Constitutionnel mais il ne résulte pas d'une reconnaissance explicite et directe de ces droits durant la procédure législative.

29. Sur ce point, Cf. A. Poher "Les libertés ne seraient-elles plus garanties par les lois ?", *Le Monde*, Mai 1990.