

Contentieux constitutionnel
Séance 7 : Les réserves d'interprétation
Dissertation

Pourquoi le Conseil Constitutionnel multiplie-t-il les réserves d'interprétation dans ses décisions ?

Selon Damien Broussolle, la réserve d'interprétation est une technique processuelle qui « permet de réduire la portée d'un texte, de le corriger, sans l'anéantir complètement ». Dans notre système juridique interne, l'application de cet instrument se traduit comme ceci : une fois la loi rédigée, le Conseil Constitutionnel vient interpréter, compléter, éclaircir des dispositions qui pourraient se révéler, après leur promulgation, liberticides, non conformes à la Constitution. Il remplit grâce à cette technique son rôle suprême de gardien du texte fondamental.

La réserve d'interprétation est un outil jurisprudentiel particulier, de par les différentes formes qu'elle peut adopter, mais surtout de par la fonction qu'elle revêt. La réserve d'interprétation n'intervient que dans le cadre d'un contrôle de constitutionnalité a priori. Ainsi, c'est une particularité du modèle européen de justice constitutionnelle. La réserve d'interprétation intervient avant la promulgation de la loi. Elle vient pallier, en quelque sorte, le caractère abstrait d'un tel contrôle exercé en amont, et auquel on pourrait reprocher de ne pas être suffisamment proches de la réalité et donc au final, de ne pas parvenir à protéger efficacement la Constitution car ce contrôle a priori ne parviendrait pas à percevoir les dangers que représentent l'application d'une loi donnée.

La réserve d'interprétation est donc utilisée, en quelque sorte, pour empêcher une éventuelle violation de la Constitution, rendue possible grâce à une interprétation erronée d'une loi. La réserve d'interprétation permet de fournir des renseignements sur ce que l'autorité chargée d'appliquer la loi peut faire, ou ne pas faire, dans l'exécution de sa tâche. Le Conseil Constitutionnel, à travers cette technique, donne les clés d'interprétation d'une loi donnée lorsque celle-ci, par sa rédaction, aurait pu être sujette à des interprétations multiples, et par conséquent dangereuses.

La réserve d'interprétation est donc un outil permettant à la juridiction constitutionnelle de remplir pleinement son rôle, celui de garantir l'effectivité des droits inscrits dans la Constitution et ce, avant même qu'on y porte atteinte. La réserve d'interprétation est donc un des caractères fondamentaux du système de contrôle a priori, abstrait, de la constitutionnalité des lois.

Ces dernières années, le Conseil Constitutionnel a fait de plus en plus appel à cette technique dans ses décisions. Dans quel but les sages ont-ils aussi fréquemment recours à cette technique de la réserve d'interprétation ? Quelles sont leurs motivations ? Quelles conséquences l'utilisation de la réserve d'interprétation a-t-elle dans l'ordre juridique interne, et plus particulièrement, sur la hiérarchie des normes, telle que conçue par Kelsen ? Le recours à cet outil jurisprudentiel est-il pertinent ? Justifié ? Toutes ces interrogations nous amènent donc à réfléchir, incidemment, sur les avantages et les limites d'une telle pratique.

Une première réponse à ces interrogations légitimes résiderait dans l'affirmation selon laquelle, la réserve d'interprétation est avant tout utilisée par les juges comme un moyen de préserver la qualité de la loi ainsi que le législateur lui-même. (I /)

Cependant, la réserve d'interprétation pourrait être également utilisée par le Conseil Constitutionnel dans un dessein politique. (II /)

I/ LA RESERVE D'INTERPRETATION COMME INSTRUMENT DE PRESERVATION DE LA QUALITE DE LA LOI

Alors que le Conseil Constitutionnel a développé une jurisprudence assez récente en matière de préservation de la qualité de la loi en sanctionnant l'absence de portée normative de la loi et l'incompétence négative du législateur, ou en consacrant le principe de clarté et l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, il semble que les réserves d'interprétation soient devenues, pour la juridiction, un outil supplémentaire au service de la préservation de la qualité de la loi. De par la pluralité des formes que peut revêtir une réserve d'interprétation, le Conseil Constitutionnel bénéficie d'un outil souple qui lui permet de concilier respect des exigences constitutionnelles et volonté du législateur. (A/)

Avec cet instrument jurisprudentiel, la Haute juridiction entend lutter contre l'empiètement du pouvoir réglementaire sur le pouvoir normatif et remplir le rôle originaire que la Constitution lui a confié, à savoir, autorité de régulation des pouvoirs publics. (B/)

A) *La multiplicité des types de réserves d'interprétation, gage d'une pluralité de leurs fonctions*

Il existe différents types de réserves d'interprétation. Chacune vise un objectif particulier. Traditionnellement, la doctrine en distingue 3 formes différentes : réserves directives, réserves constructives et réserves neutralisantes. C'est dans la pluralité de ces réserves d'interprétation que l'on trouve une première explication au recours fréquent de la juridiction à ce type de technique. En effet, la réserve d'interprétation constitue avant tout un outil souple, facilement malléable, et qui s'adapte à la situation donnée. Ainsi selon l'objectif poursuivi par le Conseil Constitutionnel : mettre en garde, ajouter des précisions ou neutraliser des dispositions potentiellement liberticides, il trouvera dans la réserve d'interprétation une large marge de manœuvre pour protéger la constitutionnalité de la loi déférée devant lui. En réalité, la réserve d'interprétation, puisqu'elle peut prendre différentes formes, poursuit par conséquent différents buts. Elle peut être un outil permettant à la juridiction constitutionnelle d'anticiper l'application d'une loi dans un sens donné, d'en protéger la conformité avec la Constitution ou de la renforcer. Ainsi, on peut aisément imaginer que le Conseil Constitutionnel ait recours fréquemment à ce type de réserves car il est séduit par la commodité de son utilisation. C'est un instrument qui permet de concilier respect des objectifs fixés par le législateur et exigences constitutionnelles.

De plus, la réserve d'interprétation permettrait de viser plusieurs types de destinataires selon le but poursuivi par la juridiction. Elle peut choisir de s'adresser au législateur lui-même en émettant ce type de réserves ou de s'adresser à l'autorité chargée d'exécuter la loi en cause.

Mais l'intérêt d'un tel recours à la réserve d'interprétation réside principalement dans le fait qu'elle constitue une modalité particulière du contrôle a priori, un gage suprême de légitimité de la juridiction constitutionnelle. En effet, il peut être parfois difficile pour cette dernière d'apprécier concrètement et de manière anticipée les effets d'une loi déférée devant elle et la réserve d'interprétation constitue un rempart supplémentaire contre l'inconstitutionnalité d'une loi qui se révélerait a posteriori. L'autorité d'exécution, liée par l'interprétation dégagée par le Conseil, sera dans l'obligation de respecter ses directives, ses recommandations, ce qui prémunit tout risque d'inconstitutionnalité future de la loi. En effet, l'inconvénient d'un système de justice constitutionnelle a priori est qu'il y a une large part de subjectivité dans le contrôle exercé. Ainsi, le Conseil peut très bien considérer qu'une loi est conforme à la Constitution alors même que son application pourrait se révéler par la suite inconstitutionnelle. La réserve d'interprétation constitue donc une soupape de sécurité supplémentaire. Le Conseil Constitutionnel, par le recours à cette technique, s'assure donc que la loi, telle qu'il l'a comprise, et telle qu'il entend la voir appliquer, ne porte atteinte à aucune exigence constitutionnelle par la suite.

La réserve d'interprétation est donc une modalité du contrôle de constitutionnalité. Et de par son côté souple, inventif et pratique, elle constitue un instrument privilégié de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel qui y voit la possibilité de réduire le risque de subjectivité, voire d'arbitraire, que comporte le choix d'un contrôle de constitutionnalité a priori et donc inévitablement abstrait. Au final, la réserve d'interprétation constitue une technique extrêmement respectueuse des principes inscrits dans la Constitution puisqu'elle vise essentiellement à leur protection. La réserve d'interprétation permet en quelque sorte l'asservissement de la loi aux exigences constitutionnelles. Elle vient préciser, étendre, garantir le respect des droits fondamentaux à travers le prisme de la loi, telle qu'interprétée par la juridiction. En définitive, la technique de la réserve d'interprétation rentre précisément dans le cadre du rôle de gardien de la Constitution assigné à la juridiction constitutionnelle. La technique est opportune dans la mesure où il suffit parfois de préciser la portée d'un texte législatif pour qu'il apparaisse conforme à la Constitution sans qu'il soit besoin de déclarer certaines dispositions non conformes au texte fondamental. La réserve d'interprétation est donc un outil complémentaire de la déclaration de constitutionnalité ou d'inconstitutionnalité prononcée par la juridiction.

B) L'interprétation conforme, au service de la Loi

Mais la réserve d'interprétation se révèle être également un outil pertinent dans la préservation de la qualité de la loi et de la protection du principe de séparation des pouvoirs. En émettant une réserve d'interprétation, c'est plus la Loi que le Conseil Constitutionnel entend protéger que la Constitution elle-même. Face à un phénomène d'empiètement du pouvoir réglementaire sur le pouvoir législatif, la juridiction utilise les réserves d'interprétation pour encadrer les autorités chargées d'exécuter la loi et mettre fin ainsi à un problème d'érosion de la compétence du législateur. Ainsi, la réserve d'interprétation serait un outil complémentaire dans l'objectif de préservation de la qualité de la loi que s'est assigné la juridiction, à côté de l'obligation de normativité de la loi et de la sanction de la malfaçon législative. Le Conseil constitutionnel, par le recours fréquent à cette technique, tenterait de protéger le législateur contre lui-même lorsqu'il se dessaisit de sa compétence au profit d'une autorité administrative et contre le pouvoir réglementaire qui tenterait de s'approprier certaines de ses compétences. La réserve d'interprétation serait au service de la Loi et ce serait ce qui justifierait en grande partie, l'utilisation massive de cet outil par la juridiction constitutionnelle.

La réserve d'interprétation viserait à révéler la volonté originariaire du législateur, et constituerait en quelque sorte un révélateur de l'inspiration du texte et des objectifs qui y sont visés. La réserve d'interprétation aurait pour but d'imposer le respect total du texte législatif en interprétant les dispositions qui auraient pu paraître, de prime abord, obscures.

Ce serait une technique commode et efficace car elle permettrait à la juridiction, sans aller jusqu'à exercer un véritable pouvoir normatif, de mettre en évidence la portée d'un texte. La réserve d'interprétation ne serait que « la bouche de la Loi », son porte-parole. Elle viendrait en expliquer les subtilités et permettrait d'éviter les erreurs d'appréciation qui pourraient découler d'une lecture différente du texte de Loi. Elle vient poser les bases de l'exécution future de la Loi.

La réserve d'interprétation empêcherait le pouvoir exécutif d'utiliser la Loi à mauvais escient, par une interprétation erronée du texte, dans le but de s'approprier une compétence qui ne lui appartient pas et qu'il convoite. La réserve d'interprétation ferait du Conseil constitutionnel, en quelque sorte, le gardien de la Loi. Il veillerait à sa qualité. Il protégerait également son champ d'application. Et ce rôle est cohérent avec l'objectif qui lui est assigné par l'article 34 de la Constitution, et plus largement avec la mission confiée par le pouvoir constituant originaire en 1958 : autorité de régulation des pouvoirs publics. L'utilisation de la réserve d'interprétation viendrait renforcer la légitimité de la juridiction constitutionnelle. En effet, par sa jurisprudence protectrice à la fois des droits inscrits dans la Constitution mais aussi de la qualité de la Loi, le Conseil Constitutionnel

prouverait qu'il est à même de faire face aux difficultés rencontrées dans l'articulation des différents pouvoirs. Il jouerait le rôle d'arbitre, de conciliateur mais avec une certaine réserve, un certain tact, qui permettraient de donner du crédit, de la force à ses décisions.

Avec la réserve d'interprétation, le statut de la Loi en sortirait comme renforcé. Elle permettrait de limiter les effets du temps et de certaines pratiques telles que la délégation trop fréquente de pouvoirs normatifs à des autorités administratives, considérées en quelque sorte comme illégitimes, au profit du législateur.

De plus, l'avantage de la réserve d'interprétation est qu'elle viendrait uniquement compléter la Loi mais en aucun cas n'aurait pour but de se substituer au législateur. L'objectif de la réserve d'interprétation résiderait dans l'apport de précisions supplémentaires quant à l'interprétation tirée du texte initial et toujours dans le respect de la Constitution. Elle serait la technique la plus respectueuse de la séparation des pouvoirs.

En conséquence, la réserve d'interprétation constituerait l'une des techniques, si ce n'est LA technique, qui mettrait le plus en avant le rôle de gardien de la Constitution confié au Conseil Constitutionnel. Ce qui justifierait le recours fréquent et pertinent de cette technique dans la jurisprudence récente de la juridiction.

II/ LA RESERVE D'INTERPRETATION, UNE TECHNIQUE MULTIMODALE

L'une des raisons principales qui justifierait le recours à la réserve d'interprétation dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel serait la coopération entre juges des différents ordres qui en découlerait. (A/)

Mais surtout, la réserve d'interprétation permettrait au Conseil Constitutionnel d'éviter de censurer le législateur. Elle revêtirait donc un aspect politique. Par conséquent, on ne pourrait s'empêcher de voir, dans l'accroissement du recours à cette technique, une sorte d'asservissement de la juridiction au Politique. (B/)

A) La réserve d'interprétation, outil de coopération entre juges.

L'inconvénient qu'il y aurait à prononcer la censure d'une ou plusieurs dispositions est évident. Il réside dans la lenteur qu'une telle déclaration de non conformité à la Constitution engendrerait et le renvoi au législateur qui s'ensuivrait, ce qui aurait pour conséquence de retarder de manière conséquente l'adoption d'une loi, pourtant nécessaire à la Société. Ainsi, la réserve d'interprétation constitue une alternative efficace à la disposition de la juridiction, lui permettant d'éviter les fâcheuses conséquences d'une déclaration d'inconstitutionnalité alors même que la précision apportée au texte de loi par la réserve d'interprétation ou la neutralisation de dispositions jugées inopportunes pourrait efficacement régler le problème. La réserve d'interprétation constituerait donc un moyen efficace pour empêcher l'encombrement du Parlement.

Mais l'atout principal de la réserve d'interprétation réside également dans le rôle qu'elle confie aux juridictions ordinaires. En effet, le juge administratif, juge de la légalité, aura la tâche de protéger une loi, truffée de réserves d'interprétation, et par là même, il se verra attribuer, en quelque sorte, la mission de protéger des exigences constitutionnelles particulières, mises en relief par le Conseil constitutionnel lors de son examen du texte. La juridiction constitutionnelle lorsqu'elle émet des réserves, avertit le juge ordinaire, sur les aspects essentiels de son contrôle. Il balise le terrain. Le Conseil Constitutionnel avec le recours à cette technique semble ainsi protéger, renforcer la hiérarchie des normes telle que développée par Kelsen et fait appel au juge ordinaire afin d'instaurer une coopération et protéger au mieux la Constitution, texte suprême, et la loi qui tire sa

validité de cette dernière.

La coopération entre juges qui s'instaure grâce aux réserves d'interprétation et au dialogue désormais permanent entre juge constitutionnel et juge administratif, contribue également à éloigner le spectre du « gouvernement des juges ». La réserve d'interprétation permet d'accroître la protection des principes constitutionnels et de la qualité de la loi et, le fait que ce soit non pas un, mais deux juges, qui en contrôleraient le respect, permet d'asseoir définitivement la légitimité de la juridiction constitutionnelle et de justifier son existence au sein de notre ordre juridique interne.

Ainsi, le Conseil Constitutionnel multiplierait ses réserves d'interprétation car il souhaiterait lancer un appel au juge ordinaire et lui confier la mission de surveillance de l'exécution conforme de la loi, au regard des prescriptions qu'il a pu énoncer dans ses décisions.

La réserve d'interprétation serait un outil multimodal qui ferait appel à plusieurs entités juridictionnelles, dans le but de préserver la hiérarchie des normes et de réguler la séparation des pouvoirs. Cette pluralité de juges serait une garantie de l'efficacité du contrôle constitutionnel. Désormais, le Conseil Constitutionnel émettrait des réserves d'interprétation a priori, laissant le soin au juge administratif, par la suite, de contrôler que ces réserves ont bel et bien été respectées par l'autorité chargée d'exécuter la loi. La réserve d'interprétation serait une condition nécessaire de l'état de droit et viendrait pallier le caractère trop abstrait du contrôle a priori de constitutionnalité, critiqué par une partie de la doctrine.

B) La dimension politique de l'interprétation conforme.

Mais la technique de l'interprétation conforme a également ses limites et c'est précisément parce qu'elle a des limites que le Conseil Constitutionnel y fait également appel. En effet, la réserve d'interprétation évite, en définitive, que la juridiction censure effectivement le législateur. Ainsi, on ne peut pas nier que cette technique revêt un aspect politique, permettant de ménager les susceptibilités du pouvoir normatif et explique en partie pourquoi le Conseil Constitutionnel y a recours fréquemment. Cette affirmation n'est pas sans relancer le débat sur le caractère juridictionnel ou politique de l'organe. Cependant, la jurisprudence récente du Conseil a montré que parfois, l'utilisation de la réserve d'interprétation pouvait se révéler inopportune. Elle a montré qu'une déclaration d'inconstitutionnalité pouvait se révéler plus efficace, plus pertinente plutôt que de neutraliser de nombreuses dispositions d'une loi. En effet, le risque est, à terme, de « vider » le contenu de la loi, d'en réduire la portée effective. Pour des considérations d'ordre politique, la juridiction semble avoir recours à cette technique pour éviter de censurer directement le législateur même si en pratique l'émission de nombreuses réserves atteint le même résultat. Ainsi dans sa décision 2007-557 DC du 15 novembre 2007 sur les tests ADN, le Conseil Constitutionnel a opté pour les réserves d'interprétation plutôt que de s'opposer directement au Parlement. Ce choix n'est pas anodin. L'adoption de la loi avait été difficile et la juridiction avait conscience qu'en déclarant certaines des dispositions non conformes, cela aurait eu pour conséquence un renvoi du texte devant le Parlement et un débat âpre sur le contenu de la loi.

C'est donc pour des raisons politiques que le Conseil Constitutionnel fait parfois appel à cette technique. Cette dimension politique de la réserve d'interprétation nuit cependant à sa crédibilité et tend à démontrer un certain asservissement de la juridiction au Politique.

Toutefois, il apparaît parfois plus judicieux, plutôt que d'afficher une inconstitutionnalité massive d'une loi et sanctionner ainsi les représentants de la Nation, de tenter de protéger au mieux l'intérêt général, en émettant des réserves constructives, pertinentes qui seront sans doute plus efficaces que le rejet net et sans appel d'une loi.

Au final, la technique des réserves d'interprétation est à rapprocher de celle de la censure virtuelle. « Le juge constitutionnel, conscient des effets néfastes de ses pouvoirs traditionnels, veut simplement rappeler qu'il n'est pas une machine à censurer les lois et que la préservation d'un

intérêt général doit le conduire à davantage de subtilités procédurales ». ¹

Ainsi, le développement de nouveaux instruments jurisprudentiels serait motivé dans un souci de s'adapter au mieux aux exigences juridiques et politiques actuelles. Cela contribuerait à renforcer la légitimité et la place prépondérante du juge constitutionnel au sein de notre ordre juridique interne. Plus tolérant, plus respectueux, le Conseil Constitutionnel se serait assigné une mission pédagogique et entendrait désormais corriger les errements législatifs.

Alors que la Constitution adoptée en 1958 avait pour objectif de contenir les pouvoirs du Parlement, la jurisprudence constitutionnelle de 2008 aurait pour but de les préserver.

¹ « Le Conseil Constitutionnel et la technique de la censure virtuelle : développements récents », François Barque