

## LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL EN FAIT-IL TROP ?

17

**Q**UI N'A JAMAIS ÉTÉ ATTRISTÉ, AGACÉ, voire irrité par une décision rendue par le Conseil constitutionnel ? Pourtant, comment peut-il en être autrement dans la mesure où le contrôle préventif de constitutionnalité des lois votées intervient sur des sujets qui divisent l'opinion publique (la bioéthique, l'interruption volontaire de grossesse, le statut de la Corse, les libertés fondamentales) ? Et, au fond, comment le Conseil pourrait-il dégager une interprétation consensuelle de la Constitution tandis que ses normes de référence demeurent composées de textes souvent évasifs, anciens (la Déclaration de 1789, le Préambule de 1946) et parfois inadaptés aux questions contemporaines, comme le démontre avec évidence la décision relative au PACS<sup>1</sup> ?

Parmi les contestations – naturelles et inévitables – que la jurisprudence constitutionnelle suscite, le constitutionnaliste a bien du mal à isoler les critiques « purement » juridiques déduites de l'observation et de l'évaluation par la science du droit constitutionnel des interprétations jurisprudentielles données dans le cadre de la procédure de l'article 61 de la Constitution. En effet, les juristes ne masquent-ils pas dans leurs commentaires des décisions du Conseil constitutionnel une part d'idéologie ?

Voilà pourquoi il apparaît indispensable de revenir à l'énoncé de l'article 61<sup>2</sup> de la Constitution comme point de départ à toute réflexion

---

1. CC, 99-419 DC, 9-11-1999, *Rec.*, p. 116.

2. « Art. 61. – Les lois organiques, avant leur promulgation, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur pro-

juridique sur le pouvoir du Conseil constitutionnel. L'objectif sera ici de se demander si, dans l'exercice de son contrôle de constitutionnalité des lois votées, le Conseil n'interprète pas ses compétences dans un sens différent de celui de l'article 61. Ainsi, répondre en juriste à la question « Le Conseil constitutionnel en fait-il trop ? » revient finalement à se demander si la jurisprudence constitutionnelle reste fidèle à la lettre et à l'esprit de l'article 61 de la Constitution.

18 Mais un tel projet n'est-il pas irrémédiablement voué à l'échec dans la mesure où, comme l'objectent les adeptes des théories « réalistes » de l'interprétation<sup>3</sup>, l'article 61 de la Constitution ne posséderait pas de signification objective ou plutôt n'aurait que la signification que veut bien lui attribuer son interprète authentique, à savoir le Conseil constitutionnel ? Par conséquent, il deviendrait inutile d'évaluer l'interprétation jurisprudentielle de l'article 61 puisque la signification de cette disposition constitutionnelle correspond nécessairement à ce que veut lui faire dire le Conseil.

Cette objection ne peut être écartée que si l'on retient le postulat suivant : il faut admettre que la Constitution de 1958 énonce sans ambiguïté le cadre général de la mission du Conseil constitutionnel. À moins de considérer qu'une Constitution n'a aucune portée normative (dans ce cas il serait paradoxal de constater qu'un contrat, situé en bas de la hiérarchie des normes, impose plus d'obligations juridiques qu'une Constitution, censée chapeauter cette même hiérarchie), la sécurité juridique permet de supposer que la norme constitutionnelle confère aux pouvoirs publics des compétences minimales dont la signification est clairement établie. C'est le cas du Conseil constitutionnel en matière de contrôle de la constitutionnalité des lois votées : sur ce point, la lecture du texte constitutionnel (utilement complété par l'ordonnance organique 58-1067 du 7 novembre 1958) indique que, lorsqu'il est saisi, le Conseil est chargé de vérifier préventivement la constitutionnalité des lois votées avant leur promulgation. Plus précisément, l'intervention du contrôle

---

mulgation, par le président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.

Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation. »

3. Cf. notamment Michel Troper, « Justice constitutionnelle et démocratie », *RFDC*, n° 1, 1990, p. 31.

juridictionnel de constitutionnalité est intégrée à la procédure législative. Situé entre le vote et la promulgation de la loi, le contrôle de constitutionnalité atteste, par ce que l'on peut appeler la *sanction constitutionnelle*<sup>4</sup>, qu'un texte voté en forme législative respecte bien la Constitution et peut entrer en vigueur dans l'ordonnement juridique.

De ce postulat, il résulte que l'étude de l'évaluation de la jurisprudence constitutionnelle implique de ne pas considérer que le discours du Conseil est nécessairement toujours fidèle ou compatible avec les prescriptions constitutionnelles. Certes, dans de nombreuses situations, le Conseil constitutionnel doit compléter l'article 61 afin d'accomplir sa mission. Par exemple, la supériorité normative de la Constitution sur les lois votées n'est inscrite nulle part dans le texte du 4 octobre 1958. Et pourtant, cette supériorité se déduit logiquement de l'article 61 : comment exiger un contrôle de conformité entre la loi votée et la Constitution s'il n'existe pas de hiérarchie entre les deux normes ? Le Conseil constitutionnel a donc dans l'esprit du contrôle de constitutionnalité étendue la portée de l'article 61. Néanmoins, il est des hypothèses dans lesquelles le Conseil interprète ses compétences dans un sens contraire à ce que prescrit l'article 61 de la Constitution. Au regard du droit, le Conseil constitutionnel en fait alors « trop ».

19

Deux types de jurisprudences peuvent ici se distinguer. Dans un premier cas, la jurisprudence constitutionnelle excède les compétences d'attribution prévues par l'article 61 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel commet alors un « excès de pouvoir constitutionnel ». Dans le second cas, la jurisprudence constitutionnelle refuse d'exercer pleinement le contrôle de constitutionnalité d'une loi votée. Il s'agit ici d'une sorte de « déni de justice constitutionnelle » qui révèle que parfois le Conseil constitutionnel en fait trop car il n'en fait pas assez !

## LES JURISPRUDENCES CONSTITUANT UN « EXCÈS DE POUVOIR CONSTITUTIONNEL »

Le retour à la signification littérale de l'article 61 de la Constitution rend juridiquement contestables certaines jurisprudences qui excèdent largement les compétences du Conseil en matière de contrôle de constitutionnalité. Deux exemples seront ici mentionnés : la jurisprudence

---

4. On se permet de renvoyer à Philippe Blachère, *Contrôle de constitutionnalité et Volonté générale*, PUF, 2001, p. 151 *sq.*

*État d'urgence en Nouvelle-Calédonie* et les jurisprudences assorties de réserves d'interprétation qui étendent le champ d'application de l'article 61 en faisant du Conseil un contrôleur de l'application de la loi.

### **La jurisprudence État d'urgence en Nouvelle-Calédonie**

Par la décision *État d'urgence en Nouvelle-Calédonie*<sup>5</sup>, le Conseil constitutionnel s'autorise à contrôler une loi promulguée à l'occasion de l'examen d'une loi votée qui la complète, l'abroge ou la modifie. Quels que soient les motifs invoqués à l'appui de la position de principe (et notamment la fameuse distinction entre les lois qui ne sont que la simple application d'une loi antérieure et pour lesquelles le contrôle reste impossible et les lois qui modifient, affectent ou complètent une loi antérieure), cette jurisprudence conduit le Conseil constitutionnel à excéder ses compétences constitutionnelles. Chargé par l'article 61 de « se prononcer sur la conformité à la Constitution » d'une loi votée « avant sa promulgation », le Conseil ne trouve aucun fondement constitutionnel l'autorisant à contrôler une loi qui produit des effets dans l'ordonnement juridique.

D'ailleurs, cette jurisprudence à bien des égards méconnaît l'un des principes fondamentaux du modèle français de justice constitutionnelle : l'obligation de saisir le Conseil aux fins de vérifier la constitutionnalité des textes de lois votées. S'il est effectivement impossible aux requérants de contester la constitutionnalité d'une loi promulguée, on voit mal – en dehors de l'autosaisine – quel mécanisme autorise le déclenchement de l'examen juridictionnel de telles lois. À moins de présumer que le fait pour le législateur de compléter, modifier ou réformer une loi antérieure doit être interprété comme ouvrant la possibilité de contrôler la qualité constitutionnelle des dispositions promulguées...

Mais surtout, cette jurisprudence introduit une différence de traitement peu logique entre le régime des lois promulguées affectées par des modifications législatives postérieures et le régime des lois promulguées non affectées par des modifications législatives postérieures. Si les premières sont désormais susceptibles de voir leur conformité à la Constitution examinée, les secondes restent incontrôlables...

Il reste que les conséquences de la jurisprudence *État d'urgence en Nouvelle-Calédonie* sont, pour l'heure, bien incertaines et tendent à fragiliser l'autorité des déclarations d'inconstitutionnalité comme le

5. CC 85-187 DC, 25-1-1985, *Rec.*, p. 43.

démontre la décision *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie* du 15 mars 1999<sup>6</sup>, première application intégrale de la jurisprudence *État d'urgence*. À l'occasion de l'examen d'un texte complétant la loi du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises, le Conseil déclare non conformes à la Constitution certaines dispositions de la loi promulguée. Outre que cette censure constitutionnelle concerne une loi déjà examinée en 1985 par le Conseil (ce qui soulève la question de la fiabilité du contrôle préventif), les suites de la déclaration d'inconstitutionnalité apparaissent juridiquement limitées. Ainsi aucune norme constitutionnelle n'oblige le législateur à corriger le dispositif censuré ni n'invite le juge ordinaire à écarter l'application de la loi de 1985 aux procédures de redressement judiciaire en cours. L'article 62 de la Constitution – seule disposition invocable à l'appui de l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel – mérite ici d'être mentionné, car il n'impose le respect par les pouvoirs publics et les autorités administratives et judiciaires que des seules déclarations d'inconstitutionnalité d'une disposition non encore promulguée : « Art. 62 : Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application. » Par conséquent, la déclaration d'inconstitutionnalité d'une disposition promulguée reste sans effet immédiat sur l'abrogation de cette disposition et la continuité de son application.

21

### *Les jurisprudences assorties de réserves d'interprétation*

La référence aux réserves d'interprétation dans la jurisprudence constitutionnelle est désormais habituelle. L'objectif des réserves consiste à « sauver<sup>7</sup> » la constitutionnalité d'une disposition législative en déclarant celle-ci conforme à la Constitution à la condition que son application respecte les interprétations énoncées par le Conseil constitutionnel<sup>8</sup>.

6. CC 99-410 DC, *Rec.*, p. 51.

7. Alexandre Viala, *Les Réserves d'interprétation dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, LGDJ, 1999, p. 45.

8. L'emploi de cette technique souligne au passage toute la distance qui sépare « le contentieux constitutionnel » de la procédure juridictionnelle classique. Si la réserve d'interprétation aboutit au rejet de la demande des requérants (la disposition législative n'est pas censurée), elle n'en constitue pas moins une lecture constructive du texte rédigé par le législateur (la loi votée n'a plus la même signification après son passage devant le Conseil). Cet apport ne peut se comprendre et se justifier que par le caractère « d'ordre public » du contrôle qui s'exerce objectivement dans l'intérêt de la défense de la Constitution (cf. Guillaume Drago, « Le contentieux constitutionnel des lois, contentieux d'ordre public par nature », *Mélanges Roland Drago*, *Economica*, 1996, p. 9).

Si cette forme de « rédaction de décision<sup>9</sup> » constitutionnelle puise ses origines dans le contentieux constitutionnel étranger<sup>10</sup>, aucune norme constitutionnelle française n'en prévoit l'existence. L'ordonnance organique du 7 novembre 1958 portant loi organique relative au Conseil constitutionnel ne mentionne que deux formes de décisions : la déclaration de conformité à la Constitution ou la déclaration de non-conformité. Ces deux types de décisions emportent certaines conséquences juridiques précises. La déclaration de conformité « met fin à la suspension du délai de promulgation » (art. 21 de l'ordonnance). La déclaration de non-conformité interdit la promulgation de la disposition censurée que celle-ci soit « inséparable » (art. 22 ord.) ou « séparable » (art. 23 ord.) de l'ensemble de la loi.

22 En échappant à l'alternative conformité/non-conformité, les décisions assorties de réserves d'interprétation emportent des conséquences non « codifiées » par les textes organisant le contrôle de constitutionnalité. Ce qui soulève, au-delà de la légitimité de leur usage, le problème de l'autorité juridique des interprétations « directives », « constructives » et « neutralisantes »<sup>11</sup>. Qui est juge de l'application de la jurisprudence constitutionnelle assortie de réserves ? Quelles sanctions risquent les autorités administratives et les juridictions ordinaires qui s'écarteraient de l'interprétation « sous réserve » ? L'exemple de l'absence d'effet donnée aux réserves de la décision relative au PACS indique bien que la prise en compte des réserves au moment de l'application de la loi repose entièrement sur la bonne volonté des autorités judiciaires et administratives. Ainsi deux décrets du 21 décembre 1999 – l'un (décret 99-1089) pris pour application des articles 515.3 et 515.7 du code civil, l'autre (décret 99-1090) pris pour le traitement automatisé des registres des PACS – ignorent totalement les réserves précises énoncées dans la décision du 9 novembre 1999 sur l'objet de ces deux textes.

Même si la doctrine la plus autorisée trouve de solides justifications à l'emploi de la technique des réserves et démontre l'existence d'une réception de la jurisprudence constitutionnelle par l'administration et les

---

9. Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux, *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, LGDJ, 2002, p. 236.

10. Thierry Di Manno, *Le Juge constitutionnel et la Technique des décisions interprétatives en France et en Italie*, Economica, PUAM, 1997.

11. C'est ainsi que la doctrine qualifie les réserves à la suite de la classification proposée par Dominique Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Domat-Monchrestien, 2001, p. 151.

juridictions ordinaires<sup>12</sup>, cette forme de rédaction des décisions constitutionnelles n'en est pas moins contraire à l'esprit du contrôle préventif de constitutionnalité. Émettre des « réserves », n'est-ce pas soulever un doute sur la qualité constitutionnelle d'un texte ? Autoriser la promulgation d'une disposition potentiellement contraire à la Constitution, n'est-ce pas laisser passer une loi pour des raisons extrajuridiques ?

## LES JURISPRUDENCES CONSTITUANT UN « DÉNI DE JUSTICE CONSTITUTIONNELLE »

Accuser le Conseil d'en faire trop car il n'en fait pas assez peut paraître paradoxal. Pourtant, la jurisprudence constitutionnelle relative à l'incompétence négative (hypothèse dans laquelle le législateur est resté en deçà de ses compétences) ne repose-t-elle pas sur cette logique à l'encontre de la majorité gouvernementale ? Trois exemples de refus d'exercer le contrôle de constitutionnalité peuvent ici être évoqués au titre du « déni de justice constitutionnelle » : la jurisprudence relative aux lois référendaires, celles refusant de confronter la loi votée par rapport à la Constitution et celle refusant de contrôler une seconde fois les dispositions d'une loi non promulguée.

23

### *La jurisprudence du 6 novembre 1962 relative aux lois référendaires*

Depuis la décision du 6 novembre 1962<sup>13</sup>, le Conseil se déclare incompétent pour contrôler la conformité à la Constitution d'une loi adoptée par référendum. Sa position de principe découle du motif principal d'après lequel « les lois que la Constitution a entendu viser dans son article 61 sont uniquement les lois votées par le Parlement et non point celles qui, adoptées par le peuple à la suite d'un référendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale » (cons. 2).

Pourtant, en énonçant que « les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel avant leur promulgation », l'article 61 n'établit pas la distinction entre les lois parlementaires et les lois référendaires. Et la lecture de l'article 3 (al. 1) de la Constitution<sup>14</sup> montre, dans le même sens, que le constituant aménage deux procédures d'expression de la souveraineté nationale sans les hiérarchiser : l'expression directe du

12. Guillaume Drago, *Contentieux constitutionnel français*, PUF, 1998, p. 483 sq.

13. CC 61-20 DC, *Rec.*, p. 27.

14. « Art. 3. – La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. »

peuple et celle de ses représentants. Si la procédure référendaire est une alternative à l'adoption d'une loi par la voie parlementaire, le « peuple législateur » ne saurait donc se confondre avec le souverain, comme le démontre magistralement Burdeau<sup>15</sup>.

Enfin, la position de principe du Conseil demeure contradictoire avec le processus d'insertion des lois dans l'ordre juridique. Comme les autres lois votées, la loi référendaire s'insère dans l'ordre juridique non pas en fonction de son origine (populaire ou parlementaire) mais suivant sa nature (ordinaire, organique, constitutionnelle). Autrement dit, le rang d'une loi ordinaire dans la hiérarchie des normes se détermine en fonction de ce qu'elle contient. Ainsi, en 1962, le Conseil constitutionnel refuse de contrôler une loi constitutionnelle adoptée par référendum tandis qu'en 1992<sup>16</sup> il refuse de vérifier la loi ordinaire autorisant la ratification du traité de Maastricht. Étant compétent pour se prononcer sur « la conformité à la Constitution des lois organiques et des lois ordinaires » (art. 61), sa décision relève dans la décision de 1992 du « déni de justice constitutionnelle ».

Il serait certainement intéressant de connaître la position du Conseil dans l'hypothèse d'une saisine par le président de la République d'une loi adoptée par référendum mais pas encore promulguée...

### *Les jurisprudences ne confrontant pas la loi votée à la Constitution*

L'article 61 fixe un cadre général relativement souple en matière de contrôle de constitutionnalité : le Conseil constitutionnel se prononce sur la conformité d'un texte de loi (avant sa promulgation) à la Constitution. Deux étapes obligatoires apparaissent ici clairement quant aux modalités d'exercice du contrôle : le Conseil doit confronter les textes par rapport à la Constitution<sup>17</sup> (étape 1) ; de cette confrontation résulte obligatoirement une décision autorisant ou interdisant la promulgation des dispositions concernées (étape 2). Même si ces deux étapes ne représentent pas réellement le processus conduisant le Conseil à rendre sa décision, l'article 61 impose la présence dans la décision constitutionnelle d'un dispositif qui découle logiquement de l'examen d'un rapport de constitutionnalité.

15. Georges Burdeau, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, LGDJ, 1963, p. 111.

16. CC 93-313 DC, 23-9-1992, *Rec.*, p. 94.

17. La question de savoir comment le Conseil constitutionnel interprète de manière extensive la notion de Constitution et sélectionne les normes de référence de son contrôle ne sera pas traitée bien qu'elle soit parfois présentée de manière critique par une partie de la doctrine (cf. notamment Henry Roussillon, *Le Conseil constitutionnel*, Dalloz, 2001, p. 53 sq.).

Or, il arrive que certaines jurisprudences méconnaissent l'étape 1 de confrontation entre le texte déféré et la Constitution. Dans ces hypothèses, la loi examinée est déclarée conforme ou contraire à la Constitution sans avoir été officiellement contrôlée par rapport à la Constitution.

Ainsi dans la décision du 20 janvier 1993 portant sur « la loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique<sup>18</sup> », le Conseil censure le législateur au motif que certaines dispositions législatives contrarient « les buts d'intérêt général que le législateur a entendu poursuivre » (cons. 47) ou ne sont pas justifiées « au regard des objectifs qu'a entendu poursuivre le législateur » (cons. 52). Cette motivation semble à la fois incohérente et contraire à l'article 61 de la Constitution : incohérente, dans la mesure où le législateur est censuré sur la base de principes législatifs qu'il a lui-même fixés ; contraire à l'article 61, car l'examen des articles de la loi contestée par rapport à la Constitution fait défaut.

25

Sur un autre registre, la décision « bioéthique »<sup>19</sup> déclare conforme à la Constitution la disposition législative fixant à cinq ans la durée maximale de conservation d'un embryon tout en admettant « que, s'agissant de la sélection des embryons, il n'existe [...] aucune disposition ni aucun principe de valeur constitutionnelle consacrant la protection du patrimoine génétique de l'humanité » (cons. 11). Or dans le même temps le Conseil constate que « le législateur a assorti la conception, l'implantation et la conservation des embryons fécondés *in vitro* de nombreuses garanties » (cons. 9). Aussi de deux choses l'une : ou bien il n'existe pas de principe constitutionnel en la matière et dans ce cas le législateur ne peut ni respecter ni violer une norme constitutionnelle ; ou bien certaines garanties doivent être respectées par le législateur et alors il appartient au Conseil constitutionnel de confronter ces garanties au texte législatif. La lecture de la motivation indique cependant que le raisonnement juridictionnel découle d'une position de principe suivant laquelle le Conseil refuse « de remettre en cause, au regard de l'état des connaissances et des techniques, les dispositions ainsi prises par le législateur » (cons. 10). En conséquence, la disposition relative à la conservation et à la destruction d'embryons est déclarée conforme à la Constitution sans formellement avoir été confrontée avec une norme

18. CC 92-316 DC, 20-1-1993, *Rec.*, p. 14.

19. CC 94-343, 344 DC, 27-7-1994, *Rec.*, p. 100.

constitutionnelle (comme le principe du respect de l'être humain dès le commencement de la vie). Au-delà de la méconnaissance des exigences constitutionnelles de l'article 61, cette attitude jurisprudentielle est contestable car « le juge constitutionnel a l'obligation de définir la signification et la portée de la norme qu'il applique, sauf à commettre un déni de justice<sup>20</sup> ».

*La jurisprudence du 4 juillet 2001 sur la double saisine*

« Lorsque le Conseil a rendu une décision en application du deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, il ne peut être saisi d'un nouveau recours contre le même texte » (cons. 3). Telle est la position de principe proclamée par la décision du 4 juillet 2001<sup>21</sup> à propos d'une saisine parlementaire en date du 29 juin 2001 demandant l'examen de la loi relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception. Dans cette affaire, le Conseil avait été saisi une première fois le 7 juin 2001 du même texte de loi votée et avait rendu une décision de conformité à la constitution des seuls articles contestés par les requérants le 27 juin 2001.

Cette solution jurisprudentielle ne se justifie au regard des articles 61 et 63<sup>22</sup> de la Constitution que si la saisine est tardive et si les dispositions « attaquées » dans la seconde saisine ont déjà été effectivement examinées par la première décision. Or, ces deux conditions ne sont pas forcément réalisées dans l'espèce.

Concernant l'expiration du délai de la saisine, le déclenchement du contrôle étant un droit constitutionnel réservé aux requérants « avant la promulgation », seule cette dernière opération clôt la possibilité de saisir le Conseil. Ce délai, qui caractérise le modèle français de justice constitutionnelle dans la mesure où il intègre le contrôle à la procédure législative, n'interdit pas, par exemple, au président de la République de demander au Conseil un nouvel examen du texte de loi votée avant la promulgation.

Cependant, cette seconde lecture juridictionnelle du texte de loi votée suppose que la requête concerne des dispositions non contrôlées

20. Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux, *op. cit.*, p. 516.

21. CC 2001-449 DC, *Rec.*, p. 80.

22. « Art. 63. – Une loi organique détermine les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel, la procédure qui est suivie devant lui et notamment les délais ouverts pour le saisir de contestations. » Cette loi organique est l'ordonnance du 7 novembre 1958 précitée.

par la première décision. Car, en vertu de l'article 62 de la Constitution, « les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours ». En l'espèce, la contestation de la constitutionnalité d'articles non examinés ne saurait être assimilée à un recours contre la première décision du Conseil constitutionnel : ce que la saisine du 29 juin met en cause n'est pas le dispositif de la décision du 27 juin, mais précisément d'autres dispositions sur lesquelles le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé.

Cette jurisprudence soulève, une fois encore, l'ambiguïté du fameux « considérant-balai » qui clôt la motivation des décisions constitutionnelles. En « considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution<sup>23</sup> », le Conseil indique-t-il que toute la loi est déclarée conforme à la Constitution ou que pour le moment (préventivement) les autres articles n'apparaissent pas manifestement contraires à la Constitution. Si la première interprétation fragilise l'autorité du Conseil (comment accorder un « brevet de constitutionnalité » à des dispositions sur lesquelles il ne se prononce pas explicitement ?), la seconde rend la jurisprudence du 4 juillet 2001 pour le moins contestable (en délivrant le « brevet de constitutionnalité » aux seuls articles examinés, le Conseil se réserve la possibilité de contrôler ultérieurement, dans une seconde saisine ou dans le cadre de la jurisprudence *État d'urgence en Nouvelle-Calédonie*, les autres dispositions de la loi).

27

Finalement, en se situant sur le seul terrain du droit, il est possible de soutenir que le Conseil constitutionnel « en fait trop ». Mais il ne faut pas oublier non plus que son attitude jurisprudentielle s'explique, parfois, par des facteurs externes à sa seule volonté : en le sollicitant de manière abusive et systématique, en votant des lois de plus en plus nombreuses et mal rédigées – obligeant le Conseil à émettre des réserves d'interprétation pour éviter la censure –, en pratiquant une lecture politicienne des décisions constitutionnelles en fonction des circonstances<sup>24</sup>... les hommes politiques n'en font-ils pas, eux aussi, un peu trop ?

23. CC 2001-446 DC, 27-6-2001, *Rec.*, p. 74.

24. Cf. Pierre Avril et Jean Gicquel, « La Constitution est-elle devenue ringarde ? », *Le Monde*, 1<sup>er</sup> juillet 1999.

R É S U M É

---

*Sans se situer sur le terrain idéologique, cet article s'attache à répondre en juriste à la question de savoir si le Conseil constitutionnel en fait trop par rapport aux compétences que la Constitution lui attribue. L'étude des jurisprudences constituant un « excès de pouvoir constitutionnel » et celles relevant du « déni de justice constitutionnelle » tend à démontrer les distances que le Conseil constitutionnel prend parfois avec la règle constitutionnelle.*