

Quelle est l'influence du Conseil constitutionnel dans le système institutionnel français ?

Analyse d'un conflit de légitimités entre le Conseil constitutionnel et le pouvoir législatif

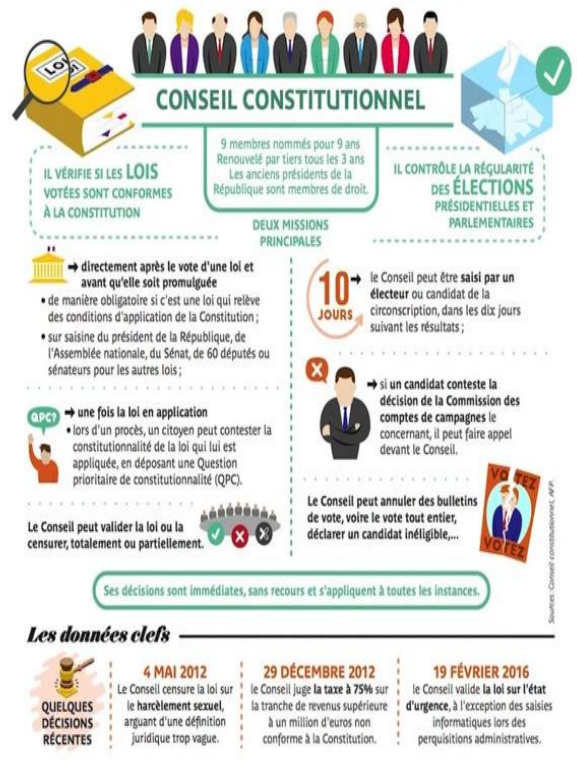
Le 27 août 1958, Michel Debré déclarait : « *La création du Conseil constitutionnel manifeste la volonté de subordonner la loi, c'est à dire la décision du Parlement, à la règle supérieure édictée par la Constitution. La Constitution crée ainsi une arme contre la déviation du régime parlementaire* ».

Le constituant de 1958, c'est-à-dire celui qui a rédigé la nouvelle Constitution de la Ve République, a créé le Conseil Constitutionnel afin de contrôler principalement le respect des articles 34 et 37 de la Constitution qui délimitent respectivement les domaines de la loi et du règlement.

Au départ de la nouvelle Constitution, le Conseil Constitutionnel n'a donc pas la compétence de contrôler l'intégralité de la loi en abrogeant celle-ci parce qu'elle porterait atteinte aux droits et libertés individuels. Cette volonté de limiter le rôle du Conseil constitutionnel à la surveillance du Parlement, c'est-à-dire à un contrôle uniquement formel de régulation des compétences, ne permet donc pas au Conseil constitutionnel de s'ériger immédiatement, en 1958, comme une véritable Cour constitutionnelle.

Le Conseil constitutionnel, un rôle de garant

Le 8 mars, l'ancien ministre des Affaires étrangères Laurent Fabius a été nommé président de cette institution créée en 1958.



Toutefois, dès 1971, le Conseil constitutionnel a opéré un véritable « coup d'état jurisprudentiel » en créant, par sa propre volonté créatrice, le bloc de constitutionnalité. Le bloc de constitutionnalité est l'intégration effective dans la Constitution de l'ensemble des droits et libertés contenus dans la Déclaration des droits de 1789 et dans le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. Depuis 2004, la Charte de l'Environnement fait partie du bloc de constitutionnalité.



A partir de 1971, le juge constitutionnel possède ainsi un pouvoir plus important afin d'abroger une loi votée par le Parlement qui demeure pourtant le représentant direct du peuple français.

Ainsi, le peuple, qui exerce sa souveraineté par la voie de ses représentants selon le principe démocratique, se voit limité par le juge constitutionnel dont la légitimité n'est pas directement issue du peuple. En effet, les membres du Conseil constitutionnel ne sont pas élus, mais nommés par les grandes institutions politiques du pays (Président de la République, Président de l'Assemblée nationale et Président du Sénat).

Il existe dès lors un conflit de légitimité entre celles du Parlement, détenteur du pouvoir législatif directement élu par le peuple, et celle du Conseil constitutionnel qui s'est arrogé personnellement le pouvoir de contrôler la constitutionnalité des lois par rapport aux droits et libertés (sans habilitation du constituant) et alors même que ses membres ne sont pas directement élus par le peuple. Cela donne lieu à une nouvelle controverse doctrinale, mais une grande majorité de la doctrine considère que le développement du contrôle de constitutionnalité est une nécessité pour assurer un nouvel équilibre des pouvoirs. Cette nouvelle « *culture de constitutionnalité* », prônée par le doyen Louis Favoreu, culmine avec la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, issue du Comité Balladur sur la modernisation des institutions, qui amplifie le rôle du Conseil Constitutionnel avec l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité désormais ancrée à l'article 61-1 de la Constitution.

Dès lors, quel est l'impact de la montée en puissance du juge constitutionnel sur les institutions de la Ve République et sur son équilibre démocratique ?

L'instauration en France du Conseil Constitutionnel lors de la création de la Ve République, révolutionne les institutions démocratiques du régime de la Ve République (I) et favorise également le renforcement de l'État de droit (II).

I. L'équilibre démocratique bouleversé par le développement des pouvoirs du Conseil Constitutionnel

La Constitution du 4 octobre 1958 consacre la fin du mythe de la loi avec la mise en place du Conseil constitutionnel qui rompt avec le principe de la souveraineté ultime de la loi (A) et qui s'apparente de plus en plus à une Cour suprême (B).

A) Une justice constitutionnelle émergente en rupture avec la tradition française de la souveraineté de la loi

Le principe démocratique en France, jusqu'à la création du Conseil Constitutionnel et surtout jusqu'à son évolution dans les années 1970, réside dans le fait que la loi votée par le Parlement est l'expression de la volonté générale ; celle-ci ne peut donc être remise en cause. L'article 6 de la Déclaration des droits de 1789 consacre expressément cette souveraineté de la loi et du Parlement, foyer unique de la production normative.



Pourtant l'arrivée du Conseil Constitutionnel va perturber la procédure d'adoption d'une proposition de loi. Cet organe juridictionnel peut intervenir en effet dès 1958, s'il est saisi par une autorité durant la procédure du vote de la loi avant son entrée en vigueur, bouleversant ainsi l'équilibre des pouvoirs selon lequel le pouvoir législatif appartient essentiellement au Parlement. Dès lors,

le Conseil Constitutionnel interfère dans le processus d'élaboration de la loi, et peut ainsi l'abroger et l'écarter avant sa promulgation en cas d'inconstitutionnalité de celle-ci.

De ce fait, le suffrage universel dont les représentants du peuple sont issus, ne garantit plus la légitimité de lois adoptées par le Parlement ; celles-ci doivent être conformes de manière effective à la Constitution.

Le rôle de Cour constitutionnelle, incarné par le Conseil Constitutionnel en France, bouleverse donc l'équilibre démocratique tel que conçu en 1789 autour de la domination du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif : la loi, manifestation juridique du pouvoir politique, n'est plus souveraine. D'autant plus que l'autorité du Conseil Constitutionnel est absolue : une loi – et même un traité sur le fondement de l'article 54 de la Constitution – déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée immédiatement si le Conseil constitutionnel constate une inconstitutionnalité.

Par ailleurs, le problème de la légitimité et d'indépendance de cette nouvelle Cour constitutionnelle fait l'objet de nombreuses controverses. En effet, le Conseil Constitutionnel est composé de neuf membres élus pour neuf ans par le Président de la République, le Président de l'Assemblée Nationale et le Président du Sénat. Sa composition fait du Conseil Constitutionnel un organe politisé dont la légitimité tend à remettre en cause le pouvoir du législateur dans l'élaboration des normes législatives.

De plus, l'existence de membres de droit, qui précisement les anciens Présidents de la République, fortement contestée par de nombreux constitutionnalistes comme Georges Vedel. Cette nouvelle institution dont la composition privilégie la dimension politique a donc peu de légitimité dans le



sont
est

domaine juridictionnel ; et pourtant celle-ci vient restreindre la souveraineté du Parlement dans l'élaboration des lois. Il y a en effet un organe au-dessus du peuple, ce qui va à l'encontre de l'affirmation du Général De Gaulle selon laquelle : « *en démocratie, le peuple, c'est la Cour suprême.* »

Cependant, avec le développement de la question prioritaire de constitutionnalité instaurée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, tend à accroître les pouvoirs du Conseil constitutionnel une fois la loi votée et à transformer cette institution en véritable Cours suprême.

B) Une emprise progressive du Conseil constitutionnel sur l'ensemble de la chaîne législative

Le Conseil Constitutionnel été conçu afin de mettre en œuvre le processus de rationalisation du parlementarisme de la Ve République. Au départ de la nouvelle Constitution, le Conseil constitutionnel a été créé uniquement dans le but de contenir l'étendue des pouvoirs du Parlement à travers son rôle de contrôle du domaine de la loi fixé par l'article 34 de la Constitution.

Néanmoins, le Conseil constitutionnel est progressivement sorti de son rôle initialement fixé par les constituants de 1958. En effet, les décisions du Conseil Constitutionnel ne peuvent pas faire l'objet d'aucun recours, celles-ci s'imposent aux autorités administratives et juridictionnelles mais également au Président de la République, au gouvernement et au Parlement. Cela tend à renforcer son rôle émergent de Cours suprême. Toutefois, les Cours suprêmes, à l'image de l'arrêt de la Cour de cassation du 19 mai 2010, montre des résistances à cette ascension du Conseil constitutionnel en refusant que celui-ci contrôle la constitutionnalité de ses interprétations de la loi. Or, depuis l'instauration de la QPC en 2010, le justiciable peut contester la disposition interprétée et appliquée par les juges ordinaires. Cet arrêt de la Cour de Cassation fut contredit par le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 6 octobre 2010 affirmant que l'arrêt méconnaît le droit au justiciable de poser une question prioritaire de constitutionnalité. Ainsi, les interprétations du Conseil d'État et de la Cour sont soumises au contrôle du Conseil Constitutionnel. Cela montre à quel point la création de la QPC révolutionne l'ensemble des équilibres démocratiques traditionnels.

Le fonctionnement des institutions au sein du régime de la Ve République a été fortement perturbé par la mise en place d'un contrôle de constitutionnalité des lois, rompant ainsi avec la tradition française du mythe de la loi. L'innovation française de 1958 avec la création du Conseil Constitutionnel ancre le

régime de la Ve République dans un véritable Etat de droit et abolit de manière définitive l'équilibre traditionnel reposant sur la souveraineté du pouvoir législatif.

II. Le renforcement de l'État de droit par la jurisprudence du Conseil Constitutionnel

Les constituants de 1958 ont instauré un organe démocratique assurant le respect de la hiérarchie des normes (A) ainsi que le respect des droits et des libertés fondamentales des citoyens (B), consacrant de ce fait l'État de droit.

A) Le Conseil constitutionnel, garant d'un nouvel équilibre des pouvoirs

Le Conseil Constitutionnel en tant que Cour constitutionnelle est chargé d'assurer la primauté effective de la Constitution qui est, selon la théorie kelsénienne de la hiérarchie des normes, la norme suprême. La loi est ainsi devenue une norme de second rang soumis à l'ensemble des principes et des valeurs consacrés par la Constitution telle qu'interprétée par le Conseil constitutionnel de manière vivante et continue. Dès lors, la conception traditionnelle de la démocratie, fondée sur la primauté de la souveraineté législative, a été bouleversée par l'introduction du contrôle de constitutionnalité.

L'équilibre démocratique s'est cependant maintenu d'une autre manière grâce à l'action du Conseil Constitutionnel qui permet d'écarter les lois inconstitutionnelles et donc de faire vivre le pacte fondamental acceptées par le peuple en 1958. Cet équilibre est consolidé par l'ouverture de la saisine du Conseil Constitutionnel à 60 députés et/ou 60 sénateurs. Cette révision constitutionnelle, initiée par Valéry Giscard d'Estaing, ouvre la saisine du Conseil constitutionnel à l'opposition et atténue donc le fait majoritaire. Le renforcement de ce statut de l'opposition, accentuée par la révision du 23 juillet 2008, permet ainsi un meilleur équilibre des pouvoirs au sein du régime pour contrebalancer le phénomène de la concentration des pouvoirs entre les mains de la majorité parlementaire soumis au pouvoir présidentiel.

Il faut également préciser qu'avant la réforme d'octobre 1974, le recours au Conseil constitutionnel pour contrôler la conformité d'une loi ordinaire était peu fréquent. Or, avec l'ouverture de la saisine à l'opposition, celle-ci peut contester le pouvoir législatif du gouvernement et donc permet une nouvelle respiration de la vie démocratique grâce à l'intervention du Conseil constitutionnel.

Le juge constitutionnel est donc chargé de veiller à la supériorité de la Constitution sur la loi.

En effet, la volonté générale ne prévaut pas si la hiérarchie des normes, avec au sommet la Constitution, n'est pas respectée. Bien que l'on puisse s'interroger sur l'indépendance des membres du Conseil constitutionnel, ceux-ci doivent respecter certaines garanties : par leurs compétences, les incompatibilités avec tout autre mandat électif et le fait que le mandat ne puisse pas être renouvelé.



Les membres du Conseil Constitutionnel ont également une obligation de réserve, ils ne peuvent pas prendre de position publique concernant la compétence du Conseil. L'indépendance de cet organe est majeure, car c'est lui qui assure la prédominance de la Constitution sur les autres normes et ne doit donc pas être influencé politiquement dans le choix de ses décisions. De plus cette institution permet de garantir aux citoyens le respect des droits et les libertés fondamentaux ainsi que la protection des grands principes démocratiques.

La saisine du Conseil constitutionnel est aujourd'hui devenue un réflexe des parlementaires et des justiciables qui souhaitent mettre en cause la validité d'une loi qui porterait une atteinte à la garantie des principes constitutionnels. En exerçant ce pouvoir stratégique d'un point de vue juridique et même politique, la question de la transformation du Conseil constitutionnel en une nouvelle forme de « Gouvernement des juges » s'est naturellement posée.

B) La métamorphose discutable du Conseil constitutionnel en « Gouvernement des juges »

Le Conseil Constitutionnel est le protagoniste principal de l'État de droit en France et du renouvellement du principe démocratique par sa mission contemporaine de protection juridictionnelle des droits et des libertés fondamentaux du citoyen. Le Conseil Constitutionnel permet d'assurer concrètement l'effectivité de la garantie des droits des citoyens inscrits dans la Constitution, en faisant une interprétation plus large de son rôle de protecteur du pacte démocratique constituant.

De même, le Conseil constitutionnel est également chargé du contentieux électoral ; c'est à dire de contrôler la régularité des élections présidentielles et législatives pour assurer leur bon déroulement. Le rôle démocratique du Conseil constitutionnel est donc indéniable.

Dès lors, le Conseil Constitutionnel ne se contente pas de contrôler les règles de compétences et de procédure d'une loi ; il va jusqu'à apprécier le contenu de la loi afin que celui-ci ne soit pas contraire à l'ensemble des principes démocratiques de la France. Le juge constitutionnel est à présent le vecteur des idéaux démocratiques.

Au final, la question de l'étendue du pouvoir de contrôle et d'interprétation du Conseil constitutionnel n'a cessé de s'accroître. Dès lors, la doctrine s'est naturellement interrogée sur la portée des décisions du Conseil constitutionnel et leur véritable influence sur les autres pouvoirs. En étendant son contrôle toujours plus loin, le Conseil constitutionnel se transforme en véritable Cour suprême. La thèse de l'avènement d'un « *Gouvernement des juges* » a rapidement grandi, et ce dans l'ensemble de l'espace constitutionnel européen. Le Conseil constitutionnel, comme les autres cours constitutionnelles européennes, impose désormais son pouvoir de dernier mot en tant qu'interprète authentique de la Constitution. En pouvant contrôler la loi avant son vote mais également une fois que celle-ci est votée, le Conseil constitutionnel est devenu un contre-pouvoir qui s'est érigée au-delà du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Le Conseil va même jusqu'à contrôler l'interprétation de la loi par les juges ordinaires, fixer sa propre interprétation en verrouillant l'application de la loi avec la technique dite des « réserves interprétatives », reporter les effets d'une décision au regard d'éléments factuels, etc. Tout cela accrédite la thèse d'un contrôle de constitutionnalité qui ne cesse de s'étendre au-delà du législateur et même du

pouvoir constituant. Est-ce que ce phénomène ne contrevient pas finalement à l'équilibre démocratique ?

Cette thèse mérite néanmoins d'être nuancée à la lecture précise des décisions du Conseil constitutionnel. Ce dernier a créé un



considérant de principe en vertu duquel il rappelle « *qu'il ne dispose pas du même pouvoir de décision et d'appréciation que le législateur* ». Ce considérant de principe est né dans la décision dite IVG rendue en janvier 1975. Par ce considérant, le Conseil constitutionnel accepte de déployer son contrôle de constitutionnalité, mais se refuse de contrôler l'opportunité politique de la loi qui revient selon lui uniquement au pouvoir législatif.

Autrement dit, le Conseil constitutionnel ne souhaite pas se substituer au pouvoir d'appréciation du législateur, car son rôle se limite à contrôler uniquement la dimension juridique de la loi. Cette politique jurisprudentielle tend à relativiser la notion de « Gouvernement des juges » en droit constitutionnel français sous la Ve République, bien que l'emprise du juge constitutionnel sur la loi mais également sur les autres pouvoirs ne cesse de s'accroître sans en connaître les véritables limites.