

## **Principe de clarté et objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi**

**Élise Besson**

Allocataire de recherches monitrice

Université Paul-Cézanne Aix-Marseille 3 - GERJC

Le Code Civil pose les bases du droit des personnes et des biens. Il constitue le Code le plus utilisé, celui auquel chaque citoyen devra se référer à un moment donné. Or, force est de constater qu'il devient bien difficile à utiliser. Il devient progressivement aussi complexe à consulter que les codes que l'on pourrait qualifier de « techniques » tel que le Code de la Sécurité sociale ou le Code du Travail, qui ont une vocation précise, et non pas générale comme celle du Code Civil. Un exemple probant de cette complexité croissante réside dans la démultiplication des alinéas et tirets qui s'ajoutent sans cesse aux articles de base de ce Code. Cela est dû à la loi qui, selon l'expression du Président du Conseil constitutionnel Pierre Mazeaud, « tâtonne, hésite, bafouille, et revient sur ses pas »<sup>1</sup>.

Cet exemple n'est que le reflet d'une situation que juristes et politiques trouvent désormais préoccupante. La qualité de la loi se dégrade et des moyens sont mis en œuvre pour lutter contre cela. La codification permet de rassembler les règles majeures en un espace « géographiquement » défini. Cependant, certains textes importants peuvent ainsi être laissés à l'écart. A émergé également, ces dernières années, une volonté de simplifier le droit. La simplification du droit est aujourd'hui un enjeu majeur. Quand les avancées technologiques et la multiplication des lois les rendent de plus en plus complexes, la simplification permet « d'alléger » le droit existant. À ce titre, la loi du 9 décembre 2004<sup>2</sup>, relative à la simplification du droit, avait le but ambitieux de son titre : simplifier les procédures, administratives notamment, pour les rendre plus compréhensibles par les citoyens.

L'exigence d'une certaine qualité de la loi est apparue en France, sous l'influence certaine du droit européen et communautaire mettant en exergue le principe de sécurité juridique<sup>3</sup> ou encore de confiance légitime<sup>4</sup>. Le Conseil constitutionnel a été plusieurs fois sollicité afin que le principe de sécurité juridique acquière une valeur constitutionnelle. Il a refusé, mais en a cependant consacré des aspects. Ainsi, il a érigé au rang de principe constitutionnel la clarté de la loi et, l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi, sont devenues des exigences qualifiées d'objectifs de valeur constitutionnelle. Garantir une accessibilité de la loi au citoyen : une accessibilité physique, mais aussi une accessibilité intellectuelle, cela signifie que la norme doit être compréhensible.

Que revêtent les exigences de clarté, d'accessibilité et d'intelligibilité dégagées par le Conseil constitutionnel ? Quel contrôle exerce-t-il par rapport à ces exigences ? Quels sont les acteurs qui doivent s'attacher à les mettre en œuvre ?

---

<sup>1</sup> Mazeaud (P.), Vœux au Président de la République pour 2005, 03/01/2005, [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr).

<sup>2</sup> Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004, *Loi de simplification du droit*, *J.O. du 10 décembre 2004*, p. 20857.

<sup>3</sup> Voir entre autres, à propos du principe de sécurité juridique : XVe Table Ronde internationale « Constitution et sécurité juridique », 10 et 11 septembre 1999, in *AIJC* 1999, pp. 71 à 312 ; Cahiers du Conseil constitutionnel, « Le principe de sécurité juridique » n°11, 2001, pp. 66-116 ; Wachsmann (P.), « De la qualité de la loi à la qualité du système juridique » in *Mélanges Cohen-Jonathan*, Vol. II, Bruylant, Bruxelles, 2004, pp. 1687-1705 ; Delamarre (M.), « La sécurité juridique et le juge administratif français », *AJDA*, 2 fév. 2004, pp. 186-194.

<sup>4</sup> Voir entre autres, à propos de la confiance légitime : Moderne (F.), « A la recherche d'un fondement constitutionnel du principe de protection de la confiance légitime », in *Mélanges Dubouis*, Dalloz, 2002, pp. 595-617 ; Pfersmann (O.), Triantafyllou (D.), Vincent (P.), « De nouveaux principes généraux du droit », *RFDA*, 2000, n°2, pp. 236-264.

Ce sont des problématiques variées, mais qui tendent toutes au final vers le même but, faire en sorte que tous les acteurs, qu'ils créent ou contrôlent la loi, puissent avoir de plus en plus le souci d'édicter une loi claire et générale. Car, et c'est le Président Debré qui le constate, les grandes lois sont des lois courtes.

L'analyse de ces trois exigences, quant à leur origine et leur contenu, la manière en somme dont ils ont été formulés par les juridictions, semble être un point essentiel dans un premier temps pour éclaircir ces notions. Dans un second temps, l'application des principes par divers acteurs permet de mieux comprendre la place de la qualité de la loi en droit français.

## **I. LA FORMULATION DES EXIGENCES DE QUALITE DE LA LOI**

Si l'origine de ces exigences peut être trouvée dans les jurisprudences des juridictions européennes et communautaires (A), le Conseil constitutionnel n'a pas retenu l'intégralité des principes posés par ces Cours mais certains aspects seulement (B), qui s'imposent au législateur mais pas seulement (C).

### **A. LES ORIGINES DES EXIGENCES DE QUALITE DE LA LOI DANS LA JURISPRUDENCE DES COURS EUROPEENNE ET COMMUNAUTAIRE**

L'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi constitue l'un des éléments de l'exigence de sécurité juridique<sup>5</sup>. Or, le Conseil constitutionnel, s'il a souvent été sollicité pour le consacrer, a toujours refusé de le faire expressément<sup>6</sup>, comme cela a été dit précédemment. Cependant, il en a consacré des aspects, ce qui permet à certains auteurs de considérer la sécurité juridique comme un principe en devenir en France<sup>7</sup>. En effet, l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité, et plus directement le principe de clarté et de non-rétroactivité des lois fiscales composent pour partie la sécurité juridique<sup>8</sup>.

Et la consécration de ces aspects ne peut être évoquée sans l'influence du droit européen et communautaire.

En effet, il est indéniable que ces jurisprudences ont eu de l'influence sur la protection par le Conseil constitutionnel de certains aspects de la sécurité juridique, et plus particulièrement sur le principe de clarté. Certes, le Conseil constitutionnel trouve le fondement de ce principe dans l'article 34 de la Constitution, mais la jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l'homme a très certainement posé les jalons de cette protection, en exigeant une certaine qualité de la loi<sup>9</sup>. La Cour européenne a, en effet, dès 1979, exigé que la loi qui pose une

---

<sup>5</sup> Mathieu (B.), Verpeaux (M.), « Chronique de jurisprudence constitutionnelle n° 32 (1<sup>e</sup> partie) », *L.P.A.*, 05/07/02, n° 133, p.7.

<sup>6</sup> CC, 7 novembre 1997, 97-391 DC, *Principe de sécurité juridique*, RJC I-719.

<sup>7</sup> Favoreu (L.) et alii, *Droit des libertés fondamentales*, Dalloz, 3<sup>e</sup> ed., Paris, 2005, p. 292.

<sup>8</sup> Mathieu (B.), Verpeaux (M.), *op. cit.*, p.7.

<sup>9</sup> CEDH, *Kruslin c/ France*, 24 avril 1990, Série A, n°176-A, aff. 7/1989/167/223, *GACEDH*, n° 5, §27.

restriction aux droits garantis soit accessible au citoyen<sup>10</sup>, précise et prévisible, de sorte que le citoyen connaît la règle qui lui est appliquée. La Cour considère d'ailleurs que cette exigence de précision de la loi est le corollaire du principe de sécurité juridique<sup>11</sup>, principe lui-même « nécessairement inhérent au droit de la Convention comme au droit communautaire »<sup>12</sup>. De plus, l'exigence de clarté et de précision requise par la Cour européenne est relative, c'est-à-dire aux destinataires, à leur nombre, ou encore au domaine dans lequel la loi intervient<sup>13</sup>. Ainsi, la Cour interprète souplement l'exigence de précision de la loi, relativement à la situation en cause : il serait impossible d'ignorer la similitude avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

La Cour de justice des communautés européennes considérait, déjà en 1972, la sécurité juridique comme une exigence fondamentale du système communautaire<sup>14</sup>. Elle a, pour sa part, appliqué très tôt le principe de confiance légitime, en s'inspirant du droit allemand, dans un arrêt de principe de 1973<sup>15</sup>, confirmé ensuite en 1978<sup>16</sup>. La confiance légitime est aussi l'un des aspects du principe de sécurité juridique.

Ces deux jurisprudences, autour du principe de sécurité juridique, ont eu évidemment une influence en Europe, bien que le Professeur Mathieu déplore qu'elles ne s'appliquent que dans le champ des Traités, protection insuffisante selon lui<sup>17</sup>.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel n'a-t-elle pas donné, dans un premier temps, les prémices, pour ensuite arriver à une reconnaissance implicite, au travers de la clarté, de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi, du principe de sécurité juridique?

## **B. LE CONTENU DES EXIGENCES DE QUALITE DE LA LOI**

Le Conseil constitutionnel accorde deux fondements distincts au principe de clarté de la loi et à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

### **1) Le principe de clarté**

Il semble que pour la doctrine<sup>18</sup>, le principe de clarté est intrinsèquement lié au principe de sécurité juridique, ce qui paraît moins évident pour l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi.

La clarté se définit communément comme le caractère de ce qui est facile à comprendre<sup>19</sup>, ce qui est facilement intelligible<sup>20</sup>. Dès lors, il apparaît que si l'accessibilité et l'intelligibilité ne vont pas entraîner des conséquences similaires, il existe une imbrication forte entre les

---

<sup>10</sup> CEDH, *Sunday Times c/ Royaume-Uni*, 26 avril 1979, Série A, n° 30, req. n°6538/74, *GACEDH*, n°49.

<sup>11</sup> CEDH, *Baranowski c/ Pologne*, 28 mars 2000, rec. 2000-III, req. n° 28358/95, § 52.

<sup>12</sup> CEDH, *Marckx c/ Belgique*, 13 juin 1979, série A, n° 31, req. n° 6833/74, *GACEDH*, n° 42, § 58.

<sup>13</sup> Sudre (F.), *Droit européen et international des droits de l'homme*, 6<sup>ème</sup> ed., P.U.F., 2003, p. 207.

<sup>14</sup> CJCE, 14 juillet 1974, *Azienda Colori Nazionali (ACNA Spa) c/ Commission des Communautés européennes*, aff. 57-69, rec. p. 933.

<sup>15</sup> CJCE, 5 juin 1973, *Commission c/ Conseil*, aff. 81/72, rec. p. 575.

<sup>16</sup> CJCE, 3 mai 1978, *Topfer c/ Commission*, aff. 112/77, rec. p. 1019.

<sup>17</sup> Mathieu (B.), « Constitution et sécurité juridique », Table ronde in *AJJC 1999*, p. 185.

<sup>18</sup> Mathieu (B.), « Constitution et sécurité juridique », *op. cit.* ; Frison-Roche (M.A.) et Baranès (W.), « Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi », *D.*, 2000, n° 23, p.364.

<sup>19</sup> Petit Larousse illustré, 2005.

<sup>20</sup> Le Petit Robert, 1993.

trois termes que le Conseil constitutionnel emploie. On ne peut cependant pas réduire l'exigence de clarté à celle d'intelligibilité, car le Conseil constitutionnel en a dégagé des fondements distincts, le principe de clarté de la loi découlant de l'article 34 de la Constitution de 1958, l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité découlant pour sa part de la Déclaration des droits de l'Homme de 1789.

Le Conseil constitutionnel a posé, avant l'intelligibilité de la loi, les bases d'une exigence de clarté de la loi.

Ce principe est issu d'une construction progressive de la notion de clarté dans la jurisprudence constitutionnelle.

Dans un premier temps en effet, le Conseil n'a pas donné à ce principe un fondement constitutionnel. Cependant, dès 1982<sup>21</sup>, le Conseil considère que les dispositions d'une loi « sont suffisamment claires et précises » pour satisfaire aux exigences découlant de l'article 34 de la Constitution. Ensuite, en 1985, il censure une disposition pouvant recevoir deux interprétations différentes<sup>22</sup>. Puis, à propos de la consultation pour la Nouvelle-Calédonie, il pose la double exigence de loyauté et de clarté de celle-ci<sup>23</sup>. S'il semble en l'espèce que cette exigence était plutôt orientée vers la sincérité de la consultation, le Professeur Mathieu y voit également la première étape de la reconnaissance constitutionnelle du principe de clarté des normes<sup>24</sup>.

La consécration du principe de clarté de la loi comme exigence constitutionnelle découlant de l'article 34 de la Constitution intervient dans la décision de 1998<sup>25</sup> à propos de la loi relative à la réduction du temps de travail. Cette consécration est ensuite reprise dans les décisions successives par le Conseil, sans laisser aucun doute quant à son rang constitutionnel<sup>26</sup>.

Dans les décisions suivantes, le Conseil a dégagé l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Dès lors, chaque fois que le principe de clarté est énoncé par le Conseil, c'est complémentirement à l'objectif. Cela montre bien l'interdépendance et l'imbrication forte du principe de clarté et de l'objectif<sup>27</sup>.

Dès lors, une distinction nette de contenu entre le principe de clarté et l'exigence d'intelligibilité serait extrêmement difficile à opérer, puisque la doctrine comme le Conseil constitutionnel mêlent étroitement les deux notions. En effet, les critères de précision, d'absence d'ambiguïté nécessaires au principe de clarté le sont également à l'objectif d'intelligibilité de la loi.

---

<sup>21</sup> CC, 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Nationalisations*, rec. p. 18, § 70.

<sup>22</sup> CC, 85-191 DC du 10 juillet 1985, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, rec. p. 46, § 5.

<sup>23</sup> CC, 87-226 DC du 2 juin 1987, rec. 1987, p. 34, *RJC* I-309.

<sup>24</sup> Mathieu (B.), « France » in *Table Ronde « Constitution et sécurité juridique »*, *AIJC* 1999, p. 164.

<sup>25</sup> CC, 1998-401 DC du 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, Rec. p. 258, *J.O.* du 14 juin 1998, p. 9033.

<sup>26</sup> CC, 98-407 DC du 14 janvier 1999, *Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux...*, rec. p. 21, § 5 ; CC, 99-423 DC, rec. p. 33, § 19.

<sup>27</sup> CC, 2001-447 DC du 18 juillet 2001, *Allocation partielle d'autonomie*, rec. p. 192, § 23 et 24 ; CC, 2001-451 DC du 27 novembre 2001, rec. p. 145, § 13 ; CC, 2001-455 DC du 12 janvier 2002, rec. p. 49, § 9.

## 2) L'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité

L'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Ces exigences constitutionnelles imposent que les dispositions législatives soient formulées de manière « suffisamment précises » et ne soient pas équivoques<sup>28</sup>.

C'est dans la décision 421 DC<sup>29</sup> de 1999 que le Conseil constitutionnel a consacré pour la première fois l'objectif à valeur constitutionnelle. Il a pourtant fallu attendre la décision n° 435 DC<sup>30</sup> de 2000 pour que le Conseil constitutionnel censure une disposition au titre de ce principe, décision dans laquelle il pose qu'il faut éviter la complexité inutile et proscrire l'illisibilité.

Comme l'objectif de valeur constitutionnelle dégagé par le Conseil est « d'accessibilité et d'intelligibilité », on ne peut comprendre l'accessibilité que d'une manière physique, c'est-à-dire la possibilité technique de consulter, d'accéder à la norme, sous peine d'une tautologie dans l'énoncé même du principe<sup>31</sup>.

L'accessibilité peut alors se définir comme le caractère de ce qui peut être atteint, abordé, et non dans sa seconde acception, ce que l'on peut comprendre, ce qui est intelligible<sup>32</sup>.

L'accès à la loi revêt plusieurs aspects. Il faut certes accéder à la norme elle-même, mais aussi aux tribunaux, garants du respect de celle-ci, et aux conseillers juridiques<sup>33</sup>. Cette accessibilité est mise en œuvre de diverses façons. Ainsi, le souci de simplifier le droit, de codifier aussi, permettent de tendre à l'application de cette exigence.

L'accessibilité peut sembler ne plus être aujourd'hui un objectif qui pose réellement des difficultés, si on l'entend strictement, c'est-à-dire l'accessibilité à l'information. Il est indubitable que le développement actuel d'internet, et la mise en place des sites publics gratuits (legifrance par exemple) permettent au citoyen d'accéder directement à la norme et à son application jurisprudentielle. Néanmoins, le chef du service informatique du Conseil constitutionnel montre que des écueils existent encore comme, par exemple, la masse gigantesque de données à traiter, et les risques de pertes qu'un tel travail engendre, ou le problème de l'accès de tout un chacun à internet<sup>34</sup>.

Un autre problème se pose, dans un tout autre registre, mais qui tient à l'accessibilité : lorsqu'une loi modifie un texte en vigueur, il serait plus pratique de placer immédiatement les modifications dans le texte originaire, plutôt que de faire des renvois entre le texte d'origine et celui qui vient le modifier. Ainsi, la dernière loi sur le divorce du 26 mai 2004<sup>35</sup> se révélait difficilement intelligible, jusqu'à la refonte consolidée qu'en a fait le jurisclasser parue en octobre 2004 et les explications des revues juridiques. On pourrait considérer que de telles évolutions s'intègrent dans l'accessibilité même du texte.

Si l'accessibilité de la loi est une notion que l'on peut considérer assez aisée à identifier, dans son sens littéral, il n'en est pas de même en ce qui concerne l'intelligibilité de la loi. Dans son sens commun, l'intelligibilité est le caractère d'une chose qui peut être facilement

---

<sup>28</sup> A titre d'exemple, voir CC, 2001-455 DC du 12 janvier 2002, Rec. p. 49, §9.

<sup>29</sup> CC, 99-421 DC du 16 décembre 1999, rec. p. 136, *RJC* I-856.

<sup>30</sup> CC, 2000-435 DC du 7 décembre 2000, *Loi d'orientation pour l'outre-mer*, rec. p. 164.

<sup>31</sup> Lalande (D.), *Le principe d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi*, Mémoire non publié, Paris, 2001, p. 28.

<sup>32</sup> Petit Larousse illustré, 2005.

<sup>33</sup> Lalande (D.), *Le principe d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi*, op. cit., p. 29.

<sup>34</sup> Cottin (S.), « Inventaire critique des sites publics : la loi est-elle devenue accessible et intelligible ? », "trouver-du-droit-français.com".

<sup>35</sup> Loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce, *J.O.* du 27 mai 2004, p. 9319.

comprise. Une définition nous est donnée par le Professeur Frison-Roche et le Conseiller Baranès : « d'une façon générale, une chose est intelligible si son sens peut être perçu par l'activité intellectuelle humaine »<sup>36</sup>. Cependant, il ressort de leur étude que l'on ne peut pourtant pas réduire l'intelligibilité de la loi à sa compréhension par le destinataire, car il serait alors aisé de contourner la loi, en prétendant l'ignorer.

Le critère d'intelligibilité de la loi reconnu par la Cour suprême canadienne est la compréhension de la norme par des personnes d'intelligence moyenne<sup>37</sup>. Dès lors, pour que l'exigence d'intelligibilité soit remplie, il s'agira que la loi soit suffisamment compréhensible pour le destinataire, plutôt que comprise par le destinataire. La nuance est importante. C'est une certaine qualité de la loi qui va être recherchée, sans pour autant décharger le citoyen de son obligation de connaître la loi.

Le Conseil constitutionnel pose que l'exigence d'intelligibilité impose une absence d'ambiguïté, et un degré relatif de précision. Relatif, car lorsqu'il contrôle le respect de cet objectif, il tient compte des circonstances et caractéristiques inhérentes à la loi comme de ses destinataires.

La reconnaissance de cet objectif, si elle est le fruit d'une réflexion, ne semble pas être l'aboutissement d'une évolution jurisprudentielle comme le principe de clarté. En effet, le Conseil a commencé par considérer qu'il ne lui appartenait pas de « porter son contrôle sur des critiques d'ordre rédactionnel qui sont sans rapport avec des dispositions constitutionnelles »<sup>38</sup>.

Ce n'est qu'en 1999<sup>39</sup>, sous l'influence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice des communautés, qui avait reconnu le principe de confiance légitime inspiré du droit allemand, que le Conseil constitutionnel consacre l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité.

Il est également avancé que la reconnaissance par le Conseil constitutionnel français de l'objectif est une consécration implicite du principe de sécurité juridique, rattachant ainsi ce dernier à l'article 16 de la Déclaration de 1789<sup>40</sup>. La sécurité juridique se définit comme la qualité d'un système dans lequel chacun peut savoir à quelle règle sa situation est et sera soumise<sup>41</sup>. Cela semble évident, les pierres angulaires de la sécurité juridique que sont l'intelligibilité et l'accessibilité de la loi, avec le principe de non-rétroactivité des lois, sont reconnues par le Conseil.

Pour le professeur Mathieu, l'exigence de sécurité juridique existe en droit français, par le biais du principe de sûreté posé à l'article 2 de la Déclaration de 1789, trouvant un autre fondement dans l'article 16 de la Déclaration<sup>42</sup>.

Le Conseil constitutionnel censurera pour la première fois au titre de l'objectif dans une décision 435 DC<sup>43</sup> du 7 décembre 2000.

---

<sup>36</sup> Frison-Roche (M-A), Baranès (W.), « Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi », *D.*, 2000, n°23, p.363.

<sup>37</sup> *Idem*, p. 367.

<sup>38</sup> CC, 86-216 DC du 3 septembre 1986, *Loi relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, rec. p. 135, § 19 et 20.

<sup>39</sup> CC, 99-421 DC du 16 décembre 1999, rec. p. 136, *RJC I-856*.

<sup>40</sup> Sudre (F.), *Droit européen et international des droits de l'homme*, 6<sup>ème</sup> ed., P.U.F., 2003, p. 206.

<sup>41</sup> Cornu (G.), *Vocabulaire juridique*, PUF, Paris, 1990, pp. 776-777.

<sup>42</sup> Mathieu (B.), « France » in *Table Ronde « Constitution et sécurité juridique »*, *AJJC* 1999, p. 166.

<sup>43</sup> CC, 2000-435 DC du 7 décembre 2000, *Loi d'orientation pour l'outre-mer*, rec. p. 164.

Si le Conseil constitutionnel prend en considération les destinataires de la loi, il impose en revanche au législateur de rendre la norme qu'il édicte compréhensible par tous. L'adage « Nul n'est censé ignorer la loi » produit donc maintenant deux contraintes, celle, pour le destinataire, de s'informer, et celle de rendre cette première action réalisable. L'Etat a donc désormais le devoir de rendre la loi accessible et intelligible pour tous. Il s'agit cependant de savoir quels sont les véritables débiteurs de cette obligation.

## **C. LES DEBITEURS DES EXIGENCES DE QUALITE DE LA LOI**

À qui s'impose le principe de clarté de la loi et l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ? Qui est chargé de faire en sorte que la loi soit claire, accessible, intelligible ?

Il est possible de distinguer plusieurs protagonistes, qui ont tous un rôle considérable à jouer pour que la loi ne s'affaiblisse pas et préserve sa rigueur.

### **1)Le législateur**

Évidemment, la première réponse qui vient à l'esprit est le législateur. Le législateur, qui est à l'origine de la loi, doit veiller à la compréhension par les destinataires de la règle qu'il édicte. Le Président de l'Assemblée Nationale, Jean-Louis Debré, souligne d'ailleurs cette responsabilité des parlementaires vis-à-vis de la qualité de la loi<sup>44</sup>. En effet, il remarque qu'il faudrait, tout d'abord, mieux former les parlementaires au droit, et notamment à la distinction entre domaine de la loi et domaine du règlement, pas toujours maîtrisée, et qui peut aboutir à des propositions de lois parfois surprenantes (il donne ainsi l'exemple d'une proposition pour installer des distributeurs d'eau fraîche dans les cours d'établissements scolaires...), mais aussi une autodiscipline des parlementaires pour que cette répartition soit respectée. Il constate aussi que le Parlement légifère trop sous la pression des lobbies. Et surtout, il constate que le travail parlementaire, et donc la qualité de la loi, est entaché par une conception de la charge parlementaire qui a évolué, tant dans l'esprit des parlementaires que dans celui des citoyens. Le député devient, selon lui, de plus en plus, un élu de proximité, un représentant de sa circonscription à Paris chargé de défendre les intérêts locaux, plutôt qu'un représentant de la souveraineté nationale. Et sa réélection dépend plus, selon le Président, de son implication dans la vie locale que dans l'hémicycle, ce qui a pour conséquence une diminution de la qualité du travail législatif du parlementaire.

Néanmoins, la grande majorité des textes examinés sont des projets de loi, provenant du gouvernement. Cette exigence s'adresse certes au législateur, mais avant cela à celui qui a l'initiative du pouvoir législatif, le gouvernement.

Corollaire du pouvoir d'initiative, l'exercice du droit d'amendement peut conduire à rendre le texte plus obscur. En effet, la multiplication de ceux-ci alourdissent les lois. Le Conseil constitutionnel a déjà les moyens d'éviter que les amendements ne contribuent à « l'éparpillement de la loi » grâce à sa jurisprudence Amendement Tour Eiffel de 1985 :

---

<sup>44</sup> Jean-Louis Debré, intervention lors de la journée d'étude du Centre de recherches de droit constitutionnel, Université Paris I, « la réforme du travail parlementaire », 25 mars 2005.

« l'amendement ne doit pas être dépourvu de tout lien avec le texte en cours de discussion »<sup>45</sup>, ce qui participe sans nul doute à la qualité de la loi.

Mais cette obligation ne pèse-t-elle que sur le législateur ? Il est possible d'en douter. En effet, selon Jean-Louis Debré, les hautes juridictions administratives et constitutionnelles ont un rôle à jouer dans la remise en ordre du travail législatif.

## 2. Les hautes juridictions administratives et constitutionnelles.

Le juge constitutionnel est le garant du respect de l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi. Ce rôle lui laisse une responsabilité qui n'est pas des moindres dans l'impossible réalisation de l'objectif d'obtenir une loi claire et accessible. Mais aussi, il est garant de la frontière entre domaine de la loi et domaine du règlement, ce qui pour Jean-Louis Debré<sup>46</sup> participe à la préservation de la qualité de la loi. Ce rôle, le Conseil constitutionnel le reprend<sup>47</sup> sans pour autant revenir sur sa ligne de jurisprudence<sup>48</sup>, en rappelant que les dispositions à caractère réglementaire n'ont pas leur place dans les textes législatifs.

Le Président de l'Assemblée Nationale<sup>49</sup> évoque aussi le rôle majeur qu'a à jouer le Conseil d'Etat dans le respect du principe de clarté de la loi, puisque lui sont soumis les projets de lois avant qu'ils soient examinés par le Parlement. Ce rôle est cependant enrayé par les très nombreux amendements qui sont ensuite souvent déposés lorsque le texte est étudié par les chambres.

Il constate donc que le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel ont la légitimité et l'autorité nécessaires pour rappeler à l'exécutif et au législatif le cadre dans lequel doit s'inscrire leur action, et ainsi limiter les dérives, ils peuvent surveiller et délimiter les exigences requises en ce qui concerne la clarté et l'intelligibilité de la loi.

## 3. L'exécutif

Cependant, le Conseil constitutionnel, s'il estime devoir contrôler le respect de l'objectif, ne semble pas jeter la pierre au seul législateur. En effet, cela transparait clairement à l'occasion de la décision n°512 DC<sup>50</sup> du 21 avril 2005. En effet, cette décision résonne comme un écho des mises en garde que le Président Mazeaud avait formulé lors de ses vœux au Président de la République, le 3 janvier 2005. Il avait évoqué les « neutrons législatifs », ces dispositions législatives pourtant dépourvues de portée normative qui s'assimilent à des « déclarations de bonnes intentions ». Or, la loi Fillon était un projet de loi, et le fait que la décision 512 DC de 2005 soit tant un message à l'intention du législateur que de l'exécutif transparait clairement dans le commentaire aux Cahiers du Conseil constitutionnel « Cette

---

<sup>45</sup> CC, 85-198 DC du 13 décembre 1985, *Amendement Tour Eiffel*, rec. p. 78, *RJC* I-242.

<sup>46</sup> Jean-Louis Debré, intervention lors de la journée d'étude du Centre de recherches de droit constitutionnel, Université Paris I, « la réforme du travail parlementaire », 25 mars 2005.

<sup>47</sup> CC, 2005-512 DC du 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*, J.O n° 96 du 24 avril 2005 p. 7173.

<sup>48</sup> CC, 82-143 DC du 30 juillet 1982, *Blocage des prix*, rec. p. 57, G. D. n° 33.

<sup>49</sup> Jean-Louis Debré, intervention lors de la journée d'étude du Centre de recherches de droit constitutionnel, Université Paris I, « la réforme du travail parlementaire », 25 mars 2005.

<sup>50</sup> CC, 2005-512 DC du 21 avril 2005, J.O n° 96 du 24 avril 2005 p. 7173.

occasion se présentait alors que son Président (*du Conseil constitutionnel*) avait fait de la loi bavarde le thème central de son discours de vœux...et que c'est après cette date que le projet à l'origine de la loi déferée avait été inscrit à l'ordre du jour du Conseil des Ministres et déposé au Parlement »<sup>51</sup>. Les censures par le Conseil de certaines dispositions de la loi et du rapport annexe s'adressent comme un message de sa part au législateur certes, mais aussi à l'exécutif, à l'origine de bon nombre de lois.

Le Président de l'Assemblée Nationale responsabilise également le gouvernement face à la dégradation de la qualité, et de l'intelligibilité de la loi. Pour lui, cette dérive a tout d'abord une origine politique, et aucune amélioration sensible de la clarté de la loi ne pourra se faire sans une volonté réelle de la part du gouvernement : le désordre législatif n'est qu'une traduction du désordre politique. Dès lors, le gouvernement doit être attentif à ce que les projets de lois soumis au Parlement, fixés à l'ordre du jour, le soient pour mettre en oeuvre des politiques clairement identifiables et limitées.

Pouvoir législatif et exécutif, mais aussi Hautes juridictions administratives et constitutionnelles ont tous une part de responsabilité, et de légitimité à faire en sorte que la qualité de la loi s'améliore. Il serait donc très largement inexact de faire peser cette responsabilité sur le seul législateur.

À présent, les débiteurs de cette obligation sont identifiés, et sont bien plus nombreux que le seul législateur. Le Conseil constitutionnel tient une place capitale dans l'attachement de ces différents acteurs à la qualité de la loi. C'est lui qui, en quelque sorte, a donné l'impulsion de la nécessité de l'amélioration de la loi, en consacrant le principe de clarté et l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité. Il incite ainsi, plus qu'il ne sanctionne, les pouvoirs exécutifs et législatifs à s'attacher à ces trois exigences. Les requérants ont perçu la nécessité de la qualité de la loi, mais aussi la malléabilité de l'objectif à valeur constitutionnelle, et ils l'invoquent fréquemment. Il s'agit donc à présent d'analyser les exigences de clarté, d'accessibilité et d'intelligibilité dans les saisines parlementaires, puis dans la jurisprudence constitutionnelle, et enfin d'aborder comment les juridictions ordinaires reçoivent ces exigences.

## **II. L'APPLICATION DES EXIGENCES DE QUALITÉ DE LA LOI**

Le principe de clarté, comme l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité prennent une importance grandissante, et sont de plus souvent invoqués et évoqués tant par les auteurs des saisines que par les juges constitutionnel et ordinaires.

### **A. L'UTILISATION DES EXIGENCES DE QUALITÉ DE LA LOI PAR LES REQUÉRANTS.**

Certes, les saisines parlementaires sont en règle générale dépourvues de fondements juridiques sérieux, en ce qu'elle répondent souvent à d'autres préoccupations que celle du respect de la lettre de la Constitution. Cependant, les saisines invoquant la clarté de la loi ou l'objectif à valeur constitutionnelle sont nombreuses car ces principes sont d'une grande

---

<sup>51</sup> Décisions et documents du Conseil constitutionnel, Jurisprudence, « Décision 2005-512 DC du 21 avril 2005 », Cahiers du Conseil constitutionnel n°19, [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr).

souplesse. En effet, cela tient à la substance même de ces principes, relatifs par excellence : une loi claire pour l'un ne le sera pas pour l'autre. Selon le Professeur Mathieu « l'objectif d'intelligibilité de la loi... est souvent invoqué par les requérants du fait de sa plasticité et de la complexité croissante des règles législatives édictées »<sup>52</sup>.

Il semble évident que le recours à la clarté de la loi est un moyen que les requérants considèrent comme efficace pour invoquer l'inconstitutionnalité d'une loi, lorsque d'autres moyens pertinents ne leur sont pas nécessairement ouverts. En effet, la largeur de ce principe peut laisser à penser que le Conseil constitutionnel l'admettrait facilement. On peut cependant remarquer que le Conseil constitutionnel ne répond que rarement aux requêtes en ce sens, afin de conserver une certaine rigueur dans l'application de ce principe.

Les nombreuses saisines invoquant la clarté et l'accessibilité, l'intelligibilité sont, il faut le reconnaître, très souvent vaines<sup>53</sup>. Le Secrétaire général du Conseil, M. Schoettl, à propos de la loi relative aux communications électroniques<sup>54</sup>, énonce sans détour que la critique tenant au manque de clarté et de précision était infondée<sup>55</sup>. Les requérants ont invoqué ce principe, sans porter véritablement attention à ce qu'il contient. C'est certainement parce que l'application faite par le Conseil constitutionnel de ces exigences échappe aux Parlementaires. En effet, il semble que, jusqu'à présent, le Conseil ait dégagé celles-ci davantage pour inciter à les respecter plutôt que pour sanctionner leur violation. Il guide en quelque sorte le législateur vers les impératifs qu'il souhaite voir respectés lors de l'élaboration des textes législatifs, plutôt que de les imposer<sup>56</sup>.

Les saisines parlementaires se fondant sur ces exigences aboutissent donc rarement, même lorsque les législations en cause ont pour objectif de rendre le droit plus accessible. Le Conseil constitutionnel s'est ainsi gardé de censurer, au titre de l'objectif même qu'elle tend à respecter, la loi portant simplification du droit, contestée pour son imprécision et son manque de clarté<sup>57</sup>.

Il arrive parfois, cependant, que le Conseil constitutionnel réponde en partie aux griefs des parlementaires en émettant des réserves d'interprétations afin que certaines dispositions soient conformes aux exigences constitutionnelles de clarté et d'intelligibilité de la loi<sup>58</sup>. Les parlementaires se contentent généralement d'invoquer l'imprécision, sans plus de détail, des dispositions critiquées. Le Conseil ne censure pas mais prend tout de même en considération les demandes des requérants, puisqu'il fixe des limites aux dispositions législatives en posant des réserves d'interprétation.

---

<sup>52</sup> Mathieu (B.), Verpeaux (M.), « Chronique de jurisprudence constitutionnelle n° 28 (2<sup>ème</sup> partie) », *LPA*, 17 septembre 2002, n° 186, p. 6.

<sup>53</sup> CC, 99-421 DC du 16 décembre 1999, *rec.* p. 136, *RJC* I-856 ; 99-423 DC du 13 janvier 2000, *rec.* p. 33 ; 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Rec.* p. 49 ; 2003-483 DC du 14 août 2003, *Rec.*, p. 430 ; 2004-497 DC du 1<sup>er</sup> juillet 2004, *J.O.* du 10 juillet 2004, p. 12506 ; 2004-503 DC du 12 août 2004, *J.O.* du 17 août 2004, p. 14648.

<sup>54</sup> CC, 2004-497 DC du 1<sup>er</sup> juillet 2004, *J.O.* du 10 juillet 2004, p. 12506.

<sup>55</sup> Schoettl (J. E.), « Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle devant le Conseil constitutionnel », *L.P.A.*, 7 juillet 2004, n° 135, p. 8.

<sup>56</sup> Lalande (D.), *Le principe d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi*, Mémoire non publié, Paris, 2001, p. 47.

<sup>57</sup> CC, 2004-506 DC du 2 décembre 2004, *J.O.* n° 287 du 10 décembre 2004, p. 20876.

<sup>58</sup> CC, 2000-435 DC du 7 décembre 2000, *Rec.* p. 164 ; 2001-447 DC du 18 juillet 2001 *Rec.* p. 89, 2003-475 DC du 24 juillet 2003, *Rec.* p. 397.

Un grief, autre que l'imprécision, se retrouve assez fréquemment dans les saisines parlementaires, c'est la complexité de la loi. Il est difficile, à l'heure où les normes deviennent de plus en plus techniques et longues, de reprocher aux parlementaires de saisir le Conseil à propos de la complexité d'une loi. Cependant, une interrogation se présente alors : le Conseil constitutionnel, dès qu'une norme est complexe, va-t-il la déclarer inconstitutionnelle, comme contraire à l'objectif d'intelligibilité ?

En fait, le Conseil va appliquer l'exigence d'intelligibilité tout aussi strictement lorsque c'est la complexité de la norme qui est invoquée par les parlementaires. En réalité, lorsque le Conseil a à connaître d'une norme complexe, il va effectuer un contrôle de proportionnalité entre la complexité de la norme et les motifs qui justifient cette complexité<sup>59</sup>.

Les requérants n'évaluent pas concrètement la complexité d'une norme lorsqu'ils la critiquent. Or, le Conseil tient compte des destinataires auxquels elle s'adresse pour mesurer le degré de complexité. Ainsi, à propos de la décision 503 DC<sup>60</sup> du 12 août 2004, Jean-Eric Schoettl observe que, si le processus prévu par la loi relative aux libertés et responsabilités locales est complexe, il sera néanmoins vite compris des citoyens<sup>61</sup>, destinataires de la norme. Le Conseil n'a donc pas sanctionné cette complexité.

Au total, le Conseil constitutionnel n'a censuré que par trois fois des dispositions, au motif qu'elles étaient contraires aux exigences de clarté ou d'intelligibilité de la loi. Dans l'une les requérants n'avaient pas invoqué les dits principes<sup>62</sup>. Dans l'autre, seuls les sénateurs avaient relevé une certaine ambiguïté du texte<sup>63</sup>. Il n'y a que dans la censure de 2005<sup>64</sup> que la violation des principes de clarté et d'intelligibilité a été véritablement relevée par les parlementaires. Cela montre bien le détachement que le Conseil a vis-à-vis des saisines parlementaires.

Les saisines parlementaires qui invoquent clarté et intelligibilité de la loi sont nombreuses, mais ne sont pas pour autant toutes efficaces et légitimes. Cela est dû à la malléabilité du principe de clarté de la loi, dans lequel les requérants trouvent trop souvent un intérêt. Certes, la qualité de la loi est une préoccupation de plus en plus présente, mais elle ne doit pas être prétexte à faire entrer dans les exigences constitutionnelles de clarté et d'intelligibilité de la loi, toutes sortes de revendications diverses et variées, qui n'ont pas réellement de rapport avec l'exigence en elle-même. Cette invocation si fréquente de ces principes, par les parlementaires, donne réellement l'impression d'un effet de mode, en oubliant certainement trop souvent de l'étayer par des arguments tangibles.

Si les saisines parlementaires montrent l'intérêt croissant pour la clarté de la loi, la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel laisse voir un durcissement de l'application de ces principes.

---

<sup>59</sup> 2004-494 DC du 29 avril 2004, *J.O.* du 5 mai 2004, p. 7998 ; 2004-499 DC du 29 juillet 2004, *J.O.* du 7 août 2004, p. 14087.

<sup>60</sup> CC, 2004-503 DC du 12 août 2004, *J.O.* du 17 août 2004, p. 14648.

<sup>61</sup> Schoettl (J. E.), « La loi relative aux libertés et responsabilités locales devant le Conseil constitutionnel », *L.P.A.*, 31 août 2004, n° 174, p. 14.

<sup>62</sup> CC, 2000-435 DC du 7 décembre 2000, *Loi d'orientation pour l'outre-mer*, rec. p. 164.

<sup>63</sup> 2003-475 DC du 24 juillet 2003, Rec. p. 397.

<sup>64</sup> CC, 2005-512 DC du 21 avril 2005, *J.O.* n° 96 du 24 avril 2005 p. 7173.

## **B. L'UTILISATION DES EXIGENCES DE QUALITÉ DE LA LOI PAR LA JURIDICTION CONSTITUTIONNELLE**

Il s'agit de voir à présent quelle évolution a connu la jurisprudence du Conseil constitutionnel, tant vis-à-vis du principe de clarté de la loi que de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité, dans la mesure où il est possible de les distinguer, car ces deux exigences sont en symbiose. Il semble nécessaire de s'intéresser plus précisément ici au degré de contrôle que le juge constitutionnel effectue vis-à-vis de ces exigences, étant donné que nous avons vu auparavant la création jurisprudentielle de ces exigences.

Le Conseil constitutionnel n'a fait jusqu'à présent qu'une application souple de l'objectif. Ainsi, les critères d'application du principe sont relatifs.

Une confusion ici n'a, en effet, pas lieu d'être. Une chose est de dire que le Conseil constitutionnel fait une application relative de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité, une autre serait d'avancer qu'il en a une application arbitraire. Sa modération, dans l'application du principe de clarté, comme en fait preuve la rareté des décisions dans lesquelles il accueille les griefs formulés par les requérants, est révélatrice de la volonté du Conseil de n'appliquer ce principe que dans des cas précis et non à chaque fois qu'une disposition semble peu claire. La dérive serait en effet facile et le Conseil en a conscience, se gardant ainsi de tout risque d'arbitraire dans l'application ou non de ce principe. C'est donc en adoptant une conception extrêmement restrictive que le Conseil, qui ne peut éviter d'effectuer un contrôle quelque peu subjectif, se garde bien d'en faire un principe ouvert à toutes les réclamations diverses et variées. Comme nous l'avons dit précédemment, le Conseil n'a en effet accepté que trois fois de censurer des dispositions au titre de cet objectif<sup>65</sup>.

Lorsque le Conseil contrôle le respect de cet objectif, il s'assure que certains critères sont respectés. Mais il applique avec plus ou moins de souplesse ces critères en fonction de certaines variables.

L'une des conditions de l'intelligibilité tient à ce que la complexité de la norme ne pose problème que dans la mesure où elle empêche la compréhension de la norme par le destinataire.

Le Secrétaire général Schoettl observe ainsi que l'exigence d'intelligibilité s'apprécie en fonction des destinataires de la loi<sup>66</sup>. Par exemple, il constate qu'une loi qui complexifie les accords de travail n'est pas contraire à l'objectif d'intelligibilité car les destinataires sont « des partenaires sociaux rompus à des exercices contractuels plus sophistiqués encore »<sup>67</sup>. La difficulté à identifier l'intelligibilité et la clarté d'une loi vient du fait que ce sont des

---

<sup>65</sup> Dans les décisions 2000-435 DC du 7 décembre 2000, rec. p. 164 ; CC, 2003-473 DC du 26 juin 2003, *Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*, Rec. p. 382, *J.O.* du 3 juillet 2003, p. 11205; 2005-512 DC du 21 avril 2005, *J.O.* n° 96 du 24 avril 2005 p. 7173.

<sup>66</sup> Schoettl (J. E.), « Le partage entre la loi et l'accord collectif de travail devant le Conseil constitutionnel », *L.P.A.*, 14 mai 2004, n° 97, p. 8.

<sup>67</sup> Schoettl (J. E.), « Le partage entre la loi et l'accord collectif de travail devant le Conseil constitutionnel », *L.P.A.*, 14 mai 2004, n° 97, p. 8.

appréciations qui sont « toutes relatives » car elles dépendent de la conception qu'a le lecteur d'une disposition de ce qui est clair et intelligible ou non<sup>68</sup>.

Ensuite, le Conseil constitutionnel effectue un contrôle de proportionnalité entre la complexité de la norme en cause et les éléments qui justifient cette complexité.

La loi peut rendre plus complexe une procédure, mais cette complexité est parfois nécessaire. Ainsi, le Conseil doit en tenir compte, et en même temps doit tenir compte des précisions apportées par la même loi. Il effectue donc un bilan entre la complexité, la nécessité de celle-ci et les précisions apportées. Il considère que la loi n'est pas contraire à l'intelligibilité ni à la clarté de la loi, si les nouvelles règles sont énoncées de façon cohérente et précise<sup>69</sup>. Le Conseil a eu à connaître de la loi sur l'informatique, les fichiers et les libertés<sup>70</sup>. Certes, cette nouvelle loi instaurait un système beaucoup plus complexe, mais il était nécessité par deux exigences. La première, faire face à l'avancée des nouvelles technologies. La seconde, transposer une directive communautaire. Le Secrétaire général Schoettl remarque donc que « la simple circonstance que des dispositions législatives accroissent la complexité d'un mécanisme ne les rend pas contraires à la Constitution, dès lors qu'elles déterminent de façon précise et sans contradiction les nouvelles règles applicables. »<sup>71</sup>.

S'il s'agit de normes visant à simplifier le droit, ou à codifier, elles tendent alors au respect de l'objectif lui-même, et le Conseil le prend en considération.

Les paramètres à prendre en compte lors de l'évaluation de l'intelligibilité d'une loi sont nombreux et surtout variables. C'est en cela que ce principe est malléable, car les critères qui définissent son respect ou sa violation changent, impliquant une relativité certaine du principe, et imposant au juge constitutionnel un contrôle souple.

Le degré de contrôle effectué par le Conseil constitutionnel est resté jusqu'à présent faible. Il semble que le Conseil voulait promouvoir un principe davantage incitatif que coercitif. Un exemple de ce contrôle souple apparaît encore au début de l'année 2005<sup>72</sup>.

Le Conseil constitutionnel ne censure pas la loi de programmation pour la cohésion sociale<sup>73</sup> au regard de l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité. Ceci reflète bien la souplesse du contrôle, car cette loi de programmation est une loi plutôt complexe. En effet, c'est une loi qui saupoudre du droit dans des domaines très divers, modifiant des dispositions disparates. Ainsi, elle modifie tout simplement la compétence du Tribunal de Grande Instance au profit de celle du Tribunal d'Instance en ce qui concerne les squatters, alors qu'elle contient aussi des dispositions attenantes au droit du travail. Il faut désormais « avoir l'œil » pour déceler ces changements qui passent inaperçus, noyés dans une déferlante d'articles de loi. Ce type de dispositions, de lois « panachées », ne nuit-t-il pas à l'intelligibilité de la loi ?

---

<sup>68</sup> Champeil-Desplats (V.), « Les clairs-obscur de la décision du 13 janvier 2005 », *AJDA*, 25 avril 2005, p. 908.

<sup>69</sup> Par exemple, 2004-494 DC du 29 avril 2004, *J.O.* du 5 mai 2004, p. 7998.

<sup>70</sup> 2004-499 DC du 29 juillet 2004, *J.O.* du 7 août 2004, p. 14087.

<sup>71</sup> Schoettl (J. E.), « La refonte de la loi sur l'informatique, les fichiers et les libertés devant le Conseil constitutionnel », *L.P.A.*, 11 août 2004, n° 160, p. 12.

<sup>72</sup> 2004-509 DC du 13 janvier 2005, *J.O.* du 19 janvier 2005, p. 896.

<sup>73</sup> *Idem*.

N-y aurait-il pas eu matière à censurer au regard de l'exigence de clarté de la loi ? Le Conseil applique ce principe avec prudence, et cette décision en est un exemple.

Ne peut-on pas voir ici, alors que cette loi reste tout de même difficilement intelligible, une certaine relativité dans le contrôle du juge, qui censurera dans la décision 512 DC ? La malléabilité du principe, qui permet aux parlementaires de l'invoquer si fréquemment, laisse nécessairement une certaine marge de manœuvre discrétionnaire dans l'application.

Mais cette tendance à ne censurer que lorsque c'est strictement nécessaire va-t-elle perdurer ? La réponse semble être négative, c'est en tout cas ce que laissait présager le Président Mazeaud lors de ses vœux le 3 janvier 2005, qui trouvent écho dans la décision 512 DC<sup>74</sup> à propos de la loi Fillon. En 1998 ou en 2003, le Conseil constitutionnel considérait que des dispositions dépourvues de portée normative ne pouvaient être considérées comme inconstitutionnelles<sup>75</sup>.

Pour des dispositions d'une portée semblable, dans la décision 2005-512 DC, le Conseil constitutionnel déclare : « Considérant que ces dispositions sont manifestement dépourvues de toute portée normative, que, dès lors, le II de l'article 7 de la loi déférée est contraire à la Constitution »<sup>76</sup>. Dans le dossier documentaire suivant la décision, sont repris bon nombre d'arguments qui avaient été cités par le Président Mazeaud le 3 janvier 2005, comme la « loi bavarde » ou les « neutrons législatifs » à propos desquels ce dernier avait alors prévenu que le Conseil était désormais prêt à les censurer. Cet engagement est tenu dans la décision 512 DC où le Conseil déclare inconstitutionnel le rapport annexé, car ses dispositions n'ont qu'une portée déclarative : « Beaucoup relèvent du souhait, voir du simple constat »<sup>77</sup>.

De plus, dans cette décision, le Conseil constitutionnel pose une réserve d'interprétation pour lever le doute sur une imprécision de la loi.

En outre, si le Conseil constitutionnel ne revient pas sur la décision *Blocage des prix*<sup>78</sup>, il critique sévèrement l'intrusion de dispositions à caractère réglementaire dans les lois, et en l'espèce dans la loi Fillon, qui étouffent les normes législatives. Ces dispositions toujours plus nombreuses qui polluent les lois, et donc sont contraires à la clarté et à l'intelligibilité de la loi, retrouvent de ce fait une place dans la jurisprudence du Conseil, qui les a longtemps laissées de côté. Le Conseil semble donc reprendre son rôle premier de gardien de la frontière entre domaine de la loi et domaine du règlement, même s'il se refuse encore à sanctionner la loi qui outrepassé ses compétences.

Cela montre que le degré d'exigence requis par le juge constitutionnel varie, et que le revirement de jurisprudence, sans pour autant d'élément marquant justifiant ce retournement, montre qu'il existe très certainement une part de relativité dans l'appréciation par le juge de la clarté de la loi. Relativité qui tient au fait que ce principe de clarté, s'il est possible d'en dégager une définition formelle, est difficile à quantifier ; et il semble impossible d'évaluer objectivement quel est le point de rupture au-delà duquel le principe est violé. Cette décision

---

<sup>74</sup> 2005-512 DC du 21 avril 2005, J.O n° 96 du 24 avril 2005 p. 7173, § 17.

<sup>75</sup> CC, 98-401 DC du 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, Rec. p. 258 ; CC, 2003-467 DC du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, JORF du 19 mars 2003, p. 4789.

<sup>76</sup> CC, 2005-512 DC du 21 avril 2005, J.O n° 96 du 24 avril 2005 p. 7173, § 17.

<sup>77</sup> Décisions et documents du Conseil constitutionnel, Jurisprudence, « Décision 2005-512 DC du 21 avril 2005 », Cahiers du CC n°19.

<sup>78</sup> CC, 82-143 DC du 30 juillet 1982, *Blocage des prix*, rec. p. 57, G. D. n° 33.

marque-t-elle le début d'une exigence plus forte du Conseil constitutionnel vis-à-vis du respect du principe de clarté et de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ?

Par cette décision, le Conseil constitutionnel amorce clairement un durcissement du contrôle de l'intelligibilité accompagnée de la clarté de la loi. Se révélant comme une véritable nécessité, répondant à la constatation selon laquelle la loi se dégrade, le Conseil semble s'attacher davantage à l'intelligibilité de la loi, dépassant ainsi l'incitation, pour en faire un principe véritablement sanctionné.

Si la clarté et l'intelligibilité de la loi sont principalement invoquée devant le Conseil constitutionnel, il n'en demeure pas moins que, pour les juridictions ordinaires, cette invocation est de plus en plus fréquente, et il apparaît que celles-ci réagissent à présent à cette invocation, après être longtemps restées insensibles.

## **C. L'UTILISATION DES EXIGENCES DE QUALITÉ DE LA LOI PAR LES JURIDICTIONS ORDINAIRES**

Il est nécessaire de préciser que l'accessibilité et l'intelligibilité, étant un objectif, ne peut être invoqué directement par les justiciables.

Conseil d'Etat et Cour de Cassation ne peuvent être juges de la constitutionnalité de la loi, ce qui permet d'expliquer aussi le peu de références aux exigences. En revanche, il peut être juge de sa conventionnalité, et donc contrôler l'application de la sécurité juridique. Nous nous restreindrons toutefois ici aux hypothèses dans lesquelles les juges se sont référés aux principes faisant l'objet de cette étude.

### **1. Les juridictions administratives**

Le Conseil d'Etat ne semble pas fréquemment viser l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Cet objectif avait été invoqué par la Commune de Savigny-le-Temple à l'appui de sa requête, à l'encontre d'un arrêté ministériel. Le Conseil d'Etat rejette cette demande comme étant infondée, mais en effectuant un contrôle du respect de ce principe, après avoir constaté que l'arrêté en cause était un « document opérationnel » présentant de manière appropriée les modalités techniques nécessaires, et que le Ministre avait diffusé des informations complémentaires. Cet arrêt du 18 février 2004<sup>79</sup> est tout à fait intéressant car il montre le souci que le Conseil d'Etat a de l'existence d'une norme claire et précise.

Dans deux autres arrêts de 2003<sup>80</sup>, le Conseil d'Etat avait également déclaré infondée l'invocation par les requérants de l'objectif, se référant dans l'un plus précisément à l'article 2 de la loi du 15 avril 2000, c'est-à-dire ne faisant qu'une application indirecte du principe.

Enfin, dans un arrêt en date du 3 avril 1998<sup>81</sup>, les requérants critiquaient le manque de clarté de définitions de certains produits maraîchers dans un arrêté, ce à quoi le Conseil répond,

---

<sup>79</sup> CE, 18/02/2004, 3/8 SSR, « Commune de Savigny-le-Temple », n° 251016, inédit au recueil Lebon.

<sup>80</sup> CE, 28/11/2003, 4° SS, n° 252913 et CE, 18/10/2002, 4/6 SSR, n° 242896, inédits au recueil Lebon.

<sup>81</sup> CE, 3/04/1998, 3/5 SSR, n°174074, tables du recueil Lebon.

preuve à l'appui, qu'ils sont clairement définis. Certes, il ne cite pas ici le principe de clarté de la loi, mais la référence quant à la précision de la disposition révèle qu'il effectue bien un contrôle de la clarté, mais aussi de l'intelligibilité des dispositions qu'il a à connaître ici. La reconnaissance et la protection peuvent sembler timides, mais elles existent bel et bien.

Peut-on dire pour autant que le Conseil d'Etat, qui ne peut contrôler l'exigence constitutionnelle de clarté de la norme juridique, ne s'en préoccupe pas ?

Ceci serait plus qu'hasardeux. En effet, dès 1991, le Conseil d'Etat mettait en garde, dans l'un de ses rapports<sup>82</sup> : " Quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite", cela montre bien que le Conseil d'Etat, bien qu'il ne fasse que peu souvent référence à la clarté de la loi, est l'un des premiers à se soucier de sa qualité, et des dérives possibles.

En ce qui concerne l'accessibilité, rappelons également que c'est le Conseil d'Etat qui, dans un arrêt de 1997<sup>83</sup>, a ouvert le premier la voie de la consécration de la diffusion de la jurisprudence comme mission de service public, suivi en 1999<sup>84</sup> par le Conseil constitutionnel qui consacre alors l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

Concernant les juridictions inférieures, les rares fois où les Cours administratives d'appel citent l'exigence de clarté et de précision de la loi, celle-ci a toujours été invoquée par les requérants, mais surtout, ces derniers comme les Cours se fondent sur l'exigence de prévisibilité de l'article 7 CEDH, et non sur l'objectif à valeur constitutionnelle<sup>85</sup>.

Cependant, la Cour administrative de Douai, dans un arrêt du 4 mars 2004<sup>86</sup>, s'est expressément référée pour sa part à « l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 » et au « principe de clarté de la loi qui découle de l'article 34 de la Constitution ». Elle énonce « qu'il n'appartient pas au juge administratif de se prononcer » sur ces principes, et « qu'une incertitude quant au champ d'application des dispositions en cause n'était pas, en l'espèce, de nature à faire obstacle à l'application desdites dispositions ». Elle vise donc l'objectif, mais n'accepte évidemment pas d'exercer un contrôle sur la clarté d'une disposition législative, puisqu'elle n'a pas à connaître de la constitutionnalité des textes. Il n'en demeure pas moins que, la Cour vise ainsi l'objectif à valeur constitutionnelle, et non un autre principe.

---

<sup>82</sup> Rapport cité par Mazeaud (P.), Vœux au Président de la République pour 2005, 03/01/2005, [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr).

<sup>83</sup> CE, 17 décembre 1997, *Ordre des avocats à la cour d'appel de Paris*, rec. p. 491, *AJDA* 1998, p. 363, cl. Combrexelle.

<sup>84</sup> CC, 99-421 DC du 16 décembre 1999, *rec.* p. 136, *RJC* I-856.

<sup>85</sup> voir à ce propos : CAA Nancy, 21 mars 2005, 4e chambre - formation à 3, N° 00NC00449, Inédit au Recueil Lebon ; CAA Marseille, 1<sup>er</sup> chambre - formation à 3, N° 02DA00919, Inédit au Recueil Lebon.

<sup>86</sup> CAA Douai, 4 mars 2004, 1<sup>re</sup> chambre - formation à 3, N° 02DA00919, Inédit au Recueil Lebon.

## 2. La Cour de cassation

Un rapport<sup>87</sup> de la Cour de cassation établit un bilan sur l'accessibilité du droit et plus particulièrement de la jurisprudence. Il souligne la volonté des pouvoirs publics de répondre à l'exigence de plus en plus croissante de l'accès au droit. La Cour développe notamment l'importance d'Internet.

Dans un arrêt de la chambre criminelle du 6 avril 1992<sup>88</sup>, comme dans un arrêt de 2000<sup>89</sup>, portant tous deux sur des affaires d'écoutes téléphoniques, les requérants avaient invoqué la nécessité de l'application du principe de clarté et de précision comme corollaires du principe de prévisibilité. La Cour n'a pas repris cette argumentation.

Dans un arrêt de 1999<sup>90</sup>, le requérant invoque devant la Cour de cassation l'exigence de clarté déduite de l'article 7 CEDH, puis les principes de clarté et d'accessibilité nécessaires à la définition d'une infraction pénale, car les textes posant l'infraction étaient rédigés en allemand (il s'agissait en l'espèce de « trouble ou atteinte à l'exercice d'un culte établi dans l'Etat » en Alsace Moselle, où c'est l'article 157 du Code pénal allemand qui s'applique). La Cour précise que ce texte est traduit en français et rejette le pourvoi, mais ne vise pas le principe de clarté de la loi.

Enfin, dans un arrêt de 2004<sup>91</sup>, les requérants avaient invoqué qu'ils ignoraient que la réglementation avait changé à propos d'une substance, classée désormais comme dangereuse, et avaient, entre autres, invoqué à l'appui de leur requête « l'absence d'accessibilité et d'intelligibilité suffisantes des dispositions ayant apporté cette modification ». La Cour ne reprend pas ce grief, se contentant de rejeter le pourvoi sur ce point au motif que « s'agissant de professionnels qui ne pouvaient pas ignorer la réglementation applicable à leur spécialité, leur faute est certaine ».

Enfin, dans deux arrêts respectivement de juin 2004<sup>92</sup> et de janvier 2005<sup>93</sup>, était en cause la validité de clauses de contrats d'assurance, clauses fondées sur une disposition d'un décret annulé en Conseil d'Etat. Était invoqué dans les deux espèces que « l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et l'impératif de sécurité juridique s'opposent à ce que la déclaration d'illégalité d'un règlement par la juridiction administrative puisse remettre en cause les droits antérieurement acquis par des particuliers au titre de ce règlement ». La Cour de cassation n'a pas fait droit à ces prétentions, mais a cependant répondu à l'argument en affirmant que « la clause litigieuse était illicite, sans que puissent y faire obstacle les objectifs invoqués de sécurité juridique, d'intelligibilité de la loi et de confiance légitime ». Dans des formulations identiques, la Cour n'applique certes pas le principe, mais en tient compte et le vise expressément, la première fois en 2004, puis à nouveau en 2005.

Le rapport, puis ces deux décisions récentes tendent à faire penser que la Cour de cassation prend en considération l'existence de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, même si elle ne l'applique pas. Elle le reconnaît comme un « objectif », dans ces deux arrêts, au même titre que la sécurité juridique et la confiance légitime, qui ne sont pas des objectifs

---

<sup>87</sup> Lesueur de Givry (E.), « La diffusion de la jurisprudence, mission de service public », [http://www.courdecassation.fr/\\_rapport/rapport03/etudes&doc/5-etude-M-de-Givry.htm](http://www.courdecassation.fr/_rapport/rapport03/etudes&doc/5-etude-M-de-Givry.htm)

<sup>88</sup> Cass. Crim., 6 avril 1992, pourvoi n° 91-83699, inédit.

<sup>89</sup> Cass. Crim., 15 février 2000, pourvoi n° 99-86623, bulletin criminel 2000, N° 68, p. 184.

<sup>90</sup> Cass. Crim., 30 novembre 1999, pourvoi n° 98-84916, inédit.

<sup>91</sup> Cass., 2<sup>e</sup> ch. civ., 4 novembre 2004, pourvoi n° 03-15220, inédit.

<sup>92</sup> Cass., 1<sup>ère</sup> ch. civ., 2 juin 2004, pourvoi n° 01-17354 et n° 01-17823, bull. 2004-I, n° 155, p. 129.

<sup>93</sup> Cass., 1<sup>ère</sup> ch. civ., 18 janvier 2005, pourvoi n° 03-16526, inédit.

de valeur constitutionnelle en France. Toujours est il que l'attention portée à ce principe par la Cour de cassation est croissante, et qu'il est probable que d'autres arrêts viendront confirmer cette tendance. Tendance déjà confortée par le rapport du Conseiller Lesueur de Givry<sup>94</sup>, qui souligne l'importance de l'accessibilité au droit, et surtout l'intérêt qu'il suscite.

Enfin, une dernière interrogation subsiste. Est-ce que la réalisation des exigences constitutionnelles de clarté, d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi va avoir pour conséquence une diminution, un dessaisissement progressif du rôle du juge ordinaire, comme d'aucun le prétendent ?

### **3. Vers un affaiblissement du rôle du juge ordinaire ?**

Il a été évoqué que l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi pourrait amener à une variation du rôle du juge, qui tendrait vers un affaiblissement des compétences du juge ordinaire, qui n'aurait notamment plus à faire d'interprétations constructives de la loi, puisque celle-ci serait précise et claire et vers un rôle plus important du Conseil constitutionnel, garant de la qualité de la loi<sup>95</sup>.

Cette interprétation semble hasardeuse. Si la clarté de la loi est un objectif vers lequel on peut tendre, il est impossible que chaque norme soit claire, et ce travail reste perpétuellement à renouveler. Dès lors, il est impossible que le juge ordinaire en soit réduit au simple rôle d'exécuter les lois.

Ensuite, il est inexact de dire que la réalisation de ce principe pourrait entraîner un dessaisissement du juge ordinaire au profit du juge constitutionnel<sup>96</sup>, puisque le second sanctionnerait les carences du législateur, là où le juge ordinaire les palliait par une interprétation constructive, et ce pour deux raisons au moins. D'une part, le Conseil constitutionnel ne peut contrôler le respect de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité que dans la mesure où il est saisi de la loi, puisque chaque loi n'est pas nécessairement contrôlée par le Conseil. D'autre part, le Conseil jusqu'à présent, même dans la décision 512 DC, n'a fait qu'une application très restrictive de cet objectif, puisqu'il n'a censuré des dispositions législatives qu'à deux reprises<sup>97</sup>, et ce nonobstant les invocations de ce principe dans un nombre conséquent de saisines parlementaires.

Enfin, le Conseil constitutionnel a clairement énoncé, dans la décision 509 DC<sup>98</sup>, que le rôle de l'autorité juridictionnelle n'avait pas à être amoindri. En effet, le Conseil dit que l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, s'il doit prémunir les citoyens contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, ne doit pas ôter aux autorités administratives ou juridictionnelles leurs pouvoirs d'appréciation et d'interprétation « inhérents à l'application d'une règle de portée générale à une situation particulière. ». Le Conseil pose ainsi clairement ce principe, tout en reconnaissant que la loi doit fixer les règles dans les domaines définis par la Constitution. Mais cela marque clairement la volonté du Conseil de conserver la place des juridictions ordinaires, et que ce principe ne portera certainement pas atteinte à leurs compétences. Le Conseil reconnaît donc bien que, même

---

<sup>94</sup> Lesueur de Givry (E.), « La diffusion de la jurisprudence... », *op. cit.*

<sup>95</sup> Lalande (D.), *Le principe d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi*, Mémoire non publié, Paris, 2001, p. 68.

<sup>96</sup> *Idem.*

<sup>97</sup> CC, 2000-435 DC du 7 décembre 2000, rec. p. 164 ; CC, 2005-512 DC du 21 avril 2005, J.O n° 96 du 24 avril 2005 p. 7173.

<sup>98</sup> CC, 13 janvier 2005, n° 2004-509 DC, Loi de programmation pour la cohésion sociale, *J.O.* 19/01/2005, p. 864.

lorsque la loi est claire, il subsiste un pouvoir d'interprétation et d'appréciation du juge, comme corollaire de l'application des lois<sup>99</sup>.

Pour conclure, quelques suggestions simples peuvent être proposées pour tenter d'améliorer la qualité de la loi, qui, comme le remarque le Président Mazeaud, se dégrade. Certes, précision et technicité exigent des dispositions parfois complexes. Mais, le Président le remarque, la loi s'encombre de détails. Or, il ne sera jamais possible de prévoir toutes les hypothèses possibles dans une loi. Pourquoi alors ne pas tenter d'élaborer une loi en termes plus généraux, plus clairs, que le juge interprète et applique aux cas d'espèce?

Ces interrogations quant à la clarté de la loi sont désormais posées, et comme nous l'avons vu, le Conseil constitutionnel a tendance à durcir le contrôle qu'il effectue vis-à-vis du principe de clarté, et les Hautes juridictions ordinaires s'y sensibilisent. La clé, cependant, d'une meilleure qualité de la loi réside certainement, comme le dit le Président Debré, dans la prise de conscience par le politique de cette exigence. Il faut une réelle volonté, et certainement du gouvernement tout d'abord, sous l'impulsion du chef du gouvernement, d'endiguer cette hémorragie législative qui semble être source de tous les maux.

Enfin, il serait nécessaire de réfléchir sur la nécessité de la réglementation. Pourquoi légiférer dans un domaine où il n'existait pas un besoin de loi ? En d'autres termes, pourquoi ne pas revenir à l'article 5 de la Déclaration des droits de l'homme, dans lequel la loi n'est conçue que comme une interdiction, et non une permission d'accomplir certains actes : « La Loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la Loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas. ».

---

<sup>99</sup> Champeil-Desplats (V.), « Les clairs-obscur de la décision du 13 janvier 2005 », *AJDA*, 25 avril 2005, p.908.