



**HAL**  
open science

**”L’exigence d’accessibilité et d’intelligibilité de la loi :  
retour sur vingt ans d’existence”, RFDC Revue  
Française de Droit Constitutionnel, PUF, 2020, n° 123,  
pp. 541-563**

Ludovic Benezech

► **To cite this version:**

Ludovic Benezech. ”L’exigence d’accessibilité et d’intelligibilité de la loi : retour sur vingt ans d’existence”, RFDC Revue Française de Droit Constitutionnel, PUF, 2020, n° 123, pp. 541-563. Revue française de droit constitutionnel, 2020, n° 123, pp. 541-563. hal-02933843

**HAL Id: hal-02933843**

**<https://uca.hal.science/hal-02933843>**

Submitted on 10 Sep 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**LUDOVIC BENEZECH**

**Docteur en droit public, Université Clermont Auvergne, CMH EA 4232, F-63000  
Clermont-Ferrand, France**

***L'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité de la  
loi : retour sur vingt ans d'existence***

# *L'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi : retour sur vingt ans d'existence*

## **Résumé**

Vingt ans après son affirmation solennelle par le juge constitutionnel, l'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité s'est imposée comme une norme de référence au sein du droit positif contemporain.

L'objectif de cette contribution est de revenir sur les évolutions, les fluctuations, voire les flottements visibles dans les nombreuses décisions du Conseil constitutionnel qui relaient cette exigence. L'analyse part d'un constat simple : le Conseil constitutionnel ne mobilise pas de manière uniforme le considérant de principe qui accompagne l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Cette mobilisation à géométrie variable offre une grille de lecture permettant d'interroger la motivation développée par le juge constitutionnel. Ce dernier n'hésite pas en effet à instrumentaliser l'objectif louable d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi afin d'asseoir et d'affermir son office de juge de l'interprétation de la qualité de loi.

Au regard des espoirs suscités lors de sa consécration et du nombre pourtant très limité de censures prononcées sur ce fondement, l'analyse permet d'affirmer que la légitimité de cet objectif de valeur constitutionnelle a peut-être davantage profité au Conseil constitutionnel qu'à la compréhensibilité et à la qualité de la loi elle-même.

À partir de la fin des années 1990, l'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi a fait une apparition remarquable, en particulier au sein de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Symbole paradoxal de la dégradation qualitative<sup>1</sup> et du déclin de la loi<sup>2</sup>, cet objectif de valeur constitutionnelle a précisément pour ambition d'imposer au législateur un seuil minimal de « *compréhensibilité* »<sup>3</sup> en deçà duquel la loi méconnaît les dispositions constitutionnelles. Il s'agit en somme pour le législateur d'assurer « *l'accès à la fois matériel et intellectuel à la loi* »<sup>4</sup> tout en ayant conscience que cette dernière exigence est relative<sup>5</sup> et peut varier d'un lecteur à un autre. Selon la définition du *Centre national de ressources textuelles et lexicales* (CNRTL), l'accessibilité est la « *propriété, qualité de ce qui est accessible* »<sup>6</sup> tandis que l'intelligibilité recouvre « *ce dont on peut saisir aisément la signification* », « *ce que l'on peut comprendre sans difficulté* »<sup>7</sup>.

La consécration de cette exigence remonte à la désormais célèbre jurisprudence du 16 décembre 1999 ayant entériné la possibilité pour le gouvernement de procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de neuf codes. Pour la première fois, le Conseil constitutionnel affirme expressément que le processus de codification poursuit une finalité qui répond « *à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi* »<sup>8</sup>. Par cette déclaration le juge constitutionnel vient en réalité généraliser<sup>9</sup> et systématiser l'exigence de clarté dégagée un an auparavant par la décision du 10 juin 1998<sup>10</sup>. Cet enrichissement jurisprudentiel marque un véritable tournant du contentieux constitutionnel.

Vingt ans après son affirmation solennelle par le juge constitutionnel, l'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité s'est imposée comme une norme de référence au sein du droit positif contemporain. Relayée désormais par l'ensemble des juridictions tant de l'ordre administratif que judiciaire, cette exigence est fréquemment invoquée même si ses retombées concrètes demeurent encore largement limitées. L'effet d'annonce prometteur auquel renvoie

---

<sup>1</sup> P. DE MONTALIVET, « La dégradation de la qualité de la norme constitutionnelle sous la Ve République », *RDP*, n° 4, 2012, p. 925.

<sup>2</sup> B. MATHIEU, « La qualité du travail parlementaire », *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel. Constitution et pouvoirs*, MONTCHRESTIEN, 2008, p. 356.

<sup>3</sup> V. LASSERRE-KIESOW, « La compréhensibilité des lois à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle », *DALLOZ*, 2002, p. 1157 ; A.-L. VALEMBOSIS, *La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français*, LGDJ, 2005.

<sup>4</sup> W. BENESSIANO, *Légalité pénale et droits fondamentaux*, Thèse, Aix-Marseille, 2008, p. 358.

<sup>5</sup> V. CHAMPEIL-DESPLATS, « Les clairs-obscur de la décision du 13 janvier 2005 », *AJDA*, 2005, p. 905.

<sup>6</sup> CNRTL, <https://www.cnrtl.fr/definition/accessibilit%C3%A9>.

<sup>7</sup> CNRTL, <https://www.cnrtl.fr/definition/intelligibilit%C3%A9>.

<sup>8</sup> CC, 16 décembre 1999, n° 99-421 DC, § 13.

<sup>9</sup> N. MOLFESSIS, « Les illusions de la codification à droit constant et la sécurité juridique », *RTD civ.*, 2000, p. 186.

<sup>10</sup> CC, 10 juin 1988, n° 98-401 DC, § 7.

spontanément et légitimement cet objectif de valeur constitutionnelle est à même de dissimuler le crédit et le profit dont peut aisément tirer parti le juge constitutionnel en étant à la fois à l'origine de son établissement et de son renouvellement.

L'objectif de cette contribution est de revenir, sans s'appesantir sur le contenu à proprement parler de l'objectif de valeur constitutionnelle qui a déjà fait l'objet de nombreuses analyses doctrinales<sup>11</sup>, sur les évolutions, les fluctuations, voire les flottements visibles dans les nombreuses décisions qui relaient cette exigence. L'analyse part d'un constat simple : le Conseil constitutionnel ne mobilise pas de manière uniforme le considérant de principe qui accompagne l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Tantôt le juge le réaffirme dans son intégralité<sup>12</sup> en insistant à la fois sur ses finalités et ses fondements<sup>13</sup>, tantôt le juge se contente de rappeler sans autre précision que cet objectif impose au législateur « *d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques* »<sup>14</sup>.

Cette déclinaison irrégulière doit en outre être interprétée à la lumière de la particularité de cette exigence. En effet, en tant qu'objectif de valeur constitutionnelle, celui-ci est exclusivement destiné au législateur, comme une « *obligation de moyens* »<sup>15</sup>, tout en s'inscrivant au service *in fine* du justiciable,<sup>16</sup> mais sans que ce dernier ne puisse en principe

---

<sup>11</sup> P. DEUMIER, « Les qualités de la loi », *RTD civ.*, 2005, p. 93 ; P. DEUMIER, « Qualité de la loi : le retour », *RTD civ.*, 2017, p. 593 ; A. ROUX, « L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi », R. BEN ACHOUR, (dir.), *Le droit constitutionnel normatif. Développements récents*, BRUYLANT, 2009, p. 159 ; A. JENNEQUIN, « L'intelligibilité de la norme dans les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État », *RFDA*, 2009, p. 913 ; M.-A. FRISON-ROCHE, W. BARANÈS, « Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi », *DALLOZ*, 2000, p. 361 ; E. MATUTANO, « La légistique à l'épreuve des exigences de clarté, d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi », *RRJ*, 2006-4, p. 1791 ; P. FERRARI, « Les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations », *AJDA*, p. 2000, p. 471 ; N. MOLFESSIONI, « La sécurité juridique et l'accès aux règles de droit », *RTD civ.*, 2000, p. 662 ; R. PIASTRA, « De l'intelligibilité et de l'accessibilité des lois en France », *Revue administrative*, 2012, n° 389, p. 462 ; P. DE MONTALIVET, « L'intelligibilité des lois constitutionnelles », *RFDC*, n° 102, 2015, p. 321 ; H. MOYSAN, « L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi », *AJDA*, 2001, p. 428 ; J. POUSSON, F. RUEDA, (dir.), *Qu'en est-il de la simplification du droit ?*, Presses de l'Université de Toulouse I, 2010 ; P. RRAPI, *L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi en droit constitutionnel*, DALLOZ, 2014.

<sup>12</sup> « *Considérant que, d'autre part, il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; que le plein exercice de cette compétence ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ; qu'il doit en effet prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi* », CC, 18 juillet 2013, n° 2013-673 DC, § 14.

<sup>13</sup> CC, 12 janvier 2002, n° 2001-455 DC, § 9 ; CC, 26 juillet 2018, n° 2018-768 DC, § 20.

<sup>14</sup> CC, 29 avril 2004, n° 2004-494 DC, § 10 ; CC, 16 mars 2017, n° 2017-747 DC, § 5.

<sup>15</sup> P. DE MONTALIVET, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, DALLOZ, 2006, p. 509.

<sup>16</sup> G. Koubi nuance cette affirmation en relevant que cette exigence « *n'a pas été conçue pour le citoyen. Les textes juridiques doivent être intelligibles pour les administrateurs, pour ceux qui sont chargés de leur explication et de leur application* », G. KOUBI, « Lire et comprendre : quelle intelligibilité de la loi ? », *Le titre préliminaire du Code civil*, ECONOMICA, 2003, p. 229.

s'en prévaloir directement<sup>17</sup> à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Cette complexité de la portée et de la réception d'une exigence, au demeurant essentielle tant pour la société démocratique que pour la garantie des droits, est la traduction du rôle parfois ambivalent du juge constitutionnel qui n'hésite pas, sous couvert d'une consécration à la fois honorable et à géométrie variable (I) à procéder à une instrumentalisation critiquable (II) de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

## **I- Une généralisation paradoxale**

Depuis son apparition le 16 décembre 1999, l'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi s'est généralisée et s'est diffusée au-delà même de la seule jurisprudence du Conseil constitutionnel. Pourtant, ce qu'un tel principe a gagné en abondance il l'a perdu en cohérence. L'analyse de la jurisprudence, principalement du Conseil constitutionnel et accessoirement du Conseil d'État et de la Cour de cassation, montre que cette exigence est parfois mobilisée de manière aléatoire et hasardeuse (A). Au-delà de sa réception à géométrie variable, sa diffusion s'inscrit incontestablement au service d'un projet démocratique visant principalement à lutter contre l'arbitraire en promouvant des lois de plus grande qualité (B).

### **A- Une dissémination hasardeuse**

Dans la droite ligne de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le Conseil d'État et la Cour de cassation se sont approprié cette nouvelle exigence en mobilisant cependant des formules différentes de celle traditionnellement employée par le juge constitutionnel. L'ampleur de la réception jurisprudentielle de cette exigence est à l'image de son succès et de sa pérennité. C'est donc non seulement la diversité des juges (1), mais également la disparité des formules (2) qui caractérisent l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

---

<sup>17</sup> CC, 22 juillet 2010, n° 2010-4/17 QPC, § 9 ; CC, 7 septembre 2018, n° 2018-729 QPC, § 14.

## 1- La diversité des juges, gage de pérennité

Il est intéressant de relever que l'exigence d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi s'est progressivement imposée à l'ensemble des juges (exception faite du Tribunal des conflits), en particulier depuis l'entrée en vigueur de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

Dans la droite ligne de sa décision du 16 décembre 1999, le juge constitutionnel a ainsi censuré au nom de l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi<sup>18</sup> l'article 7 de la loi portant réforme de l'élection des sénateurs modifiant l'article 53-2 du Code électoral en ce que son emplacement au sein du Titre I du livre I de ce Code ne concernait pas en réalité l'élection des sénateurs, mais celle des députés notamment. Le Conseil constitutionnel a, dans le même sens, jugé contraire à la Constitution l'article 7 de la loi relative aux contrats de partenariat qui, par la « *contradiction* »<sup>19</sup> qu'il entraînait, portait atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi. La censure d'une disposition législative en raison de la méconnaissance de cet objectif est également présente dans les décisions du 28 juillet 2011<sup>20</sup>, du 28 décembre 2011<sup>21</sup>, du 29 décembre 2012<sup>22</sup>, du 9 octobre 2013<sup>23</sup>, du 8 décembre 2016<sup>24</sup>, du 26 juillet 2017<sup>25</sup> et du 21 juin 2018<sup>26</sup>.

Depuis sa consécration, l'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi se traduit par un bilan relativement maigre au regard des espérances<sup>27</sup> et des éloges<sup>28</sup> qu'elle avait pu susciter puisqu'une dizaine de décisions seulement ont, sur ce fondement, déclaré les dispositions légales litigieuses contraires à la Constitution.

De son côté, le Conseil d'État, bien avant son homologue judiciaire, a tiré toutes les conséquences de l'autorité de la chose jugée par le Conseil constitutionnel pour reconnaître à son tour la normativité de l'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité. Dans une décision du 18 octobre 2002 relative à la contestation de la délibération par laquelle le jury du premier

---

<sup>18</sup> CC, 24 juillet 2003, n° 2003-475 DC, § 26.

<sup>19</sup> CC, 24 juillet 2008, n° 2008-567 DC, § 40.

<sup>20</sup> CC, 28 juillet 2011, n° 2011-639 DC, § 10.

<sup>21</sup> CC, 28 décembre 2011, n° 2011-644 DC, § 17.

<sup>22</sup> CC, 29 décembre 2012, n° 2012-662 DC, § 84.

<sup>23</sup> CC, 9 octobre 2013, n° 2013-675 DC, § 67.

<sup>24</sup> CC, 8 décembre 2016, n° 2016-741 DC, § 146.

<sup>25</sup> CC, 26 janvier 2017, n° 2016-745 DC, § 121.

<sup>26</sup> CC, 21 juin 2018, n° 2018-766 DC, § 8.

<sup>27</sup> M.-A. FRISON-ROCHE, W. BARANÈS, « Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi », *DALLOZ*, 2000, p. 361 ; M. VERPEAUX, parle d'une « *avancée remarquable* », « La codification devant le Conseil constitutionnel », *AJDA*, 2004, p. 1849.

<sup>28</sup> R. LIBCHABER estime pour sa part que la décision du 16 décembre 1999 « *doit être tenue pour la meilleure des techniques d'amélioration de la diffusion du droit* », « Connaissance de la loi, connaissance du droit », *RTD civ.*, 2002, p. 173.

concours national d'agrégation de l'enseignement supérieur pour le recrutement de professeurs des universités en droit public a arrêté la liste des candidats autorisés à poursuivre les épreuves, il a rejeté pour la première fois, au fond, le moyen tiré de la violation « *de l'objectif constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité* »<sup>29</sup>. Entre 2002 et 2010, moins d'une vingtaine de décisions mobilisent cet objectif alors que plus d'une trentaine de décisions relayent cette exigence entre janvier 2018 et octobre 2019. L'entrée en vigueur de la QPC a très nettement catalysé cette exigence. Depuis 2010, près de 170 décisions ont été rendues par le Conseil d'État sur ce fondement alors même que, paradoxalement, une telle exigence ne peut être mobilisée en principe à l'appui d'une QPC. Il faut sans doute y voir la manifestation de l'engouement contentieux qu'a suscité la QPC et à travers laquelle les parties n'hésitent parfois plus à surexploiter les arguments tirés de la violation des « *droits et libertés que la Constitution garantit* ».

Devant la Cour de cassation, la dynamique est un peu différente, car le juge judiciaire, en dépit de la récurrence des moyens tirés de la violation de ce principe, n'a mobilisé cette exigence qu'à de très rares occasions<sup>30</sup> jusqu'en 2010. En revanche, il faut relever l'explosion du nombre de décisions de la Cour de cassation mobilisant l'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité avec l'introduction de la QPC, même si ces dernières se traduisent bien souvent par un refus de transmission pour défaut de caractère sérieux. Le paradoxe est en réalité surprenant : il a fallu attendre l'émergence d'un contrôle de constitutionnalité *a posteriori* pour systématiser un objectif de valeur constitutionnelle qui, pourtant, ne peut être utilement invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité.

## 2- La disparité des formules au détriment de l'intelligibilité

L'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité est soumise à une application jurisprudentielle à géométrie variable ce qui ne conduit pas à lui conférer une véritable lisibilité. Seuls les fondements textuels dégagés par le Conseil constitutionnel sont unanimement repris par les différentes juridictions. En effet, très vite le juge constitutionnel a relevé que cette exigence découlait « *des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789* »<sup>31</sup>, précision qui sera constamment réitérée ultérieurement<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> CE, 18 octobre 2002, n° 242896 ; CE, 28 novembre 2003, n° 252913.

<sup>30</sup> Cass., civ., 1<sup>ère</sup>, 2 juin 2004, n° 0117354 ; Cass., civ., 1<sup>ère</sup>, 18 janvier 2005, n° 0316526 ; Cass., civ., 1<sup>ère</sup>, 12 juillet 2005, n° 0319820.

<sup>31</sup> CC, 12 janvier 2002, n° 2001-455 DC, § 9.

<sup>32</sup> CC, 15 novembre 2018, n° 2018-772 DC, § 37.



Tant le Conseil d'État depuis la décision *Ordre des avocats au barreau de Lyon*<sup>33</sup> que la Cour de cassation<sup>34</sup> se sont employés à reprendre ces références textuelles, étant sans doute sensibles<sup>35</sup> (sans y être *stricto sensu* tenus) à l'autorité interprétative de la chose jugée par le Conseil constitutionnel. La pertinence et le contenu de ces références interrogent en raison de leur défaut d'exhaustivité. Pour quelles raisons le Conseil constitutionnel a-t-il focalisé son attention sur les articles 4, 5 et 6 de la DDHC et non sur les articles 7, 8, 9, 10 et 11 qui eux également (et peut-être même surtout) confèrent à la loi le soin de déterminer le contenu de l'ordre public et le principe de légalité ?

Par ailleurs, au-delà de la question des fondements de l'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité, c'est véritablement l'éclatement et la grande diversité de ses déclinaisons qui participent d'un désordre normatif. Comment rendre intelligible l'exigence d'intelligibilité au regard de la disparité et de l'éclatement de ses déclinaisons ? Le principe qui est supposé garantir l'accessibilité de la loi est lui-même difficilement saisissable en raison des nombreuses acceptions qu'il est susceptible de recevoir. Il se décline sous des formulations parfois très différentes qui entachent sa lisibilité.

Ainsi, alors qu'il est uniquement<sup>36</sup> question devant le juge constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité **de la loi** (ce qui est cohérent au regard de son office<sup>37</sup>), le Conseil d'État n'hésite pas à employer de manière aléatoire l'objectif « *d'accessibilité et d'intelligibilité du droit* »<sup>38</sup> et même « *l'objectif constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme juridique* »<sup>39</sup> ou « *des normes juridiques* »<sup>40</sup> ou encore « *de la norme* »<sup>41</sup> sans autre précision. Le glissement de la loi au droit ou à/aux norme(s) tend certes à accroître significativement la portée de cette exigence en permettant par exemple d'annuler les dispositions d'un décret<sup>42</sup> qui, en renvoyant à un article inexistant, méconnaît une telle exigence. Mais ce saut conceptuel majeur alimente l'illusion selon laquelle le droit ou

---

<sup>33</sup> CE, 10 juin 2011, n° 335584 ; CE, 24 juillet 2019, n° 430770, § 4.

<sup>34</sup> Cass., civ., 2<sup>e</sup>, 21 octobre 2010, n° 1040041 ; Cass., com., 11 avril 2018, n° 1721938.

<sup>35</sup> Dans une récente décision, la chambre criminelle a relevé dans son attendu de principe que « *le Conseil constitutionnel a jugé que la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* », Cass., crim., 26 juin 2019, n° 1990018, § 4.

<sup>36</sup> Il faut néanmoins relever dans un souci d'exhaustivité que le Conseil constitutionnel, dans deux décisions, n'évoque plus seulement l'accessibilité et l'intelligibilité **de la loi**, mais la « *connaissance suffisante des normes* » applicables, CC, 16 décembre 1999, n° 99-421 DC, § 13 ; CC, 17 janvier 2008, n° 2007-561 DC, § 6.

<sup>37</sup> Pour une analyse visant à interpréter cette exigence comme un objectif général d'accessibilité et d'intelligibilité du droit, G. GLENARD, « La conception matérielle de la loi revivifiée », *RFDA*, 2005, p. 922.

<sup>38</sup> CE, 18 octobre 2002, n° 242896 ; CE, 30 janvier 2019, n° 401681, § 30 ; CE, 17 juin 2019, n° 400192, § 22.

<sup>39</sup> CE, 18 février 2004, n° 251016 ; CE, ord., 14 avril 2015, n° 388776, § 5.

<sup>40</sup> CE, 5 mai 2011, n° 337251 ; CE, ord., 15 décembre 2011, n° 354199.

<sup>41</sup> CE, Ass, 24 mars 2006, n° 288460 ; CE, 18 septembre 2019, n° 410738, § 24.

<sup>42</sup> CE, 29 octobre 2013, *Les amis de la rade et des calanques*, n° 360085, § 3.

l'ensemble des normes juridiques (deux expressions abusivement tenues pour équivalentes par le juge) doivent désormais respecter le principe d'accessibilité et d'intelligibilité.

Pour sa part, la Cour de cassation mobilise exclusivement la même formulation tirée de la jurisprudence du Conseil constitutionnel à l'exception d'une décision par laquelle elle consacre le « *droit à l'intelligibilité et à la prévisibilité de la règle de droit* »<sup>43</sup>.

En outre, au-delà de la portée incertaine de cette exigence, l'hétérogénéité<sup>44</sup> de son contenu doit être véritablement discutée. En effet, l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi est en réalité associé au « *principe de clarté de la loi* »<sup>45</sup>, aux « *dispositions suffisamment précises* »<sup>46</sup>, aux « *formules non équivoques* »<sup>47</sup>, aux dispositions « *ni obscures ni ambiguës* »<sup>48</sup>, à la « *complexité* »<sup>49</sup> ou à « *l'hétérogénéité* »<sup>50</sup> des dispositions législatives ou encore à des dispositions n'étant pas d'une « *complexité telle* »<sup>51</sup> qu'elles porteraient atteinte à l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. De même, le principe de clarté<sup>52</sup> abandonné désormais par le Conseil constitutionnel au nom d'une « *clarification* »<sup>53</sup> bienvenue est tantôt regardé comme un principe de valeur constitutionnelle découlant de l'article 34 de la Constitution par le Conseil constitutionnel<sup>54</sup> et le Conseil d'État<sup>55</sup>, tantôt comme un simple objectif de valeur constitutionnelle<sup>56</sup> ou encore comme une « *composante* »<sup>57</sup> de ce dernier. La diversité des formules<sup>58</sup> ainsi que le caractère variable de

---

<sup>43</sup> Cass., com., 7 octobre 2014, n° 1216844.

<sup>44</sup> J.-M. LARRALDE, « Intelligibilité de la loi et accès au droit », *LPA*, 19 novembre 2012, n° 231, p. 11.

<sup>45</sup> CC, 28 avril 2005, n° 2005-514 DC, § 14 ; CE, 30 décembre 2015, n° 391974, § 6 ; Cass., com., 17 octobre 2017, n° 1715023.

<sup>46</sup> CC, 21 mars 2018, n° 2018-761 DC, § 20 ; CE, 26 juin 2017, n° 404874 ; Cass., com., 11 avril 2018, n° 1721938.

<sup>47</sup> CC, 15 mars 2018, n° 2018-762 DC, § 4 ; CE, 13 juillet 2016, n° 388777, § 6 ; Cass., civ., 2<sup>e</sup>, 8 décembre 2016, n° 1617567.

<sup>48</sup> CC, 9 juin 2011, n° 2011-631 DC, § 14 ; CE, 8 juin 2016, n° 389366, § 8.

<sup>49</sup> CC, 12 mai 2011, n° 2011-629 DC, § 6 ; CC, 15 mars 2012, n° 2012-649 DC, § 8 ; CE, 16 mars 2009, n° 309477.

<sup>50</sup> CC, 15 mars 2012, n° 2012-649 DC, § 8.

<sup>51</sup> CC, 18 décembre 2014, n° 2014-706 DC, § 7 ; CE, 12 mars 2012, n° 342770.

<sup>52</sup> Il est intéressant de relever que depuis 2005 le juge constitutionnel ne s'appuie plus sur le principe de clarté de la loi, mais convoque cette notion dans le cadre des « *exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* ».

<sup>53</sup> A. ROUX, « L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi », R. BEN ACHOUR, (dir.), *Le droit constitutionnel normatif. Développements récents*, op. cit., p. 159.

<sup>54</sup> CC, 28 avril 2005, n° 2005-514 DC, § 14.

<sup>55</sup> CE, 24 mars 2006, n° 257330.

<sup>56</sup> CE, 1<sup>er</sup> avril 2019, n° 426413, § 4 ; CE, 18 septembre 2019, n° 410738, § 24 ; Cass., civ., 1<sup>ère</sup>, 25 janvier 2018, n° 1740066.

<sup>57</sup> CE, 19 mai 2017, n° 408214, § 5.

<sup>58</sup> Il s'agit sans doute d'un détail, mais le Conseil d'État et la Cour de cassation convoquent parfois la notion « *d'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité* » alors que l'expression consacrée par le Conseil constitutionnel est celle d'un « *objectif de valeur constitutionnelle* », CE, 31 mars 2017, n° 387529, § 5 ; Cass., soc., 28 septembre 2010, n° 1040027.

leur fondement est susceptible de troubler l'appréhension précise de cette exigence et alimente le « *côté obscur de la clarté juridique* »<sup>59</sup>.

Enfin, il faut regretter que le Conseil constitutionnel ne soit pas davantage enclin à rendre intelligible l'intelligibilité lorsqu'il affirme désormais, au terme d'expressions inutilement complexes, que les dispositions contestées « *ne sont pas entachées d'inintelligibilité* »<sup>60</sup> ou qu'il n'y a « *pas une inintelligibilité de la loi* »<sup>61</sup>.

Ces différentes remarques critiques ne doivent pas faire oublier les raisons profondes qui animent l'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité. Au-delà de ses manifestations parfois disparates et critiquables, elle vise à garantir une certaine qualité<sup>62</sup> de la norme et participe également d'un renforcement de la lutte contre l'arbitraire.

## **B- Une précision heureuse**

L'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité est essentiel dans une société démocratique en ce qu'il permet de lutter contre l'arbitraire du juge en particulier en matière pénale (1). S'il est donc logique, à la suite de la jurisprudence de la Cour européenne, que le Conseil constitutionnel rattache une telle exigence à la garantie des droits tirée de l'article 16 et au « *risque de l'arbitraire* », il faut cependant nuancer la seconde finalité exposée dans le considérant de principe. Dans de très nombreuses décisions, le juge prend soin de préciser que l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi sont un moyen de « *prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution* ». Or, depuis l'entrée en vigueur de la QPC, il est possible de douter de l'opportunité d'une telle précision (2) qui n'a pourtant pas disparu (bien au contraire) au sein des décisions du Conseil constitutionnel postérieures à 2010.

### **1- Une lutte légitime contre le risque d'arbitraire**

La lutte contre l'arbitraire est érigée par le juge constitutionnel tant comme finalité impérieuse que comme argument de motivation au sein des considérants de principe relayant

---

<sup>59</sup> V. CHAMPEIL-DESPLATS, « Les nouveaux commandements du contrôle de la production législative », *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, *ECONOMICA*, 2006, p. 273.

<sup>60</sup> CC, 18 décembre 2014, n° 2014-706 DC, § 23.

<sup>61</sup> CC, 12 juin 2018, n° 2018-765 DC, § 7.

<sup>62</sup> Cet objectif de valeur constitutionnelle recouvre tant l'accès à la norme que sa compréhensibilité, G. KOUBI, « Lire et comprendre : quelle intelligibilité de la loi ? », *Le titre préliminaire du Code civil*, *ECONOMICA*, 2003, p. 221.

l'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Cette justification est parfois explicitement mise en avant par le Conseil constitutionnel. Dans une dizaine de décisions, ce dernier expose le contenu de l'objectif de valeur constitutionnelle avant d'affirmer dans un second temps, qu'un tel objectif « *doit en effet prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire* »<sup>63</sup>. Cette finalité à forte charge légitimante est également particulièrement présente dans la première décision du 16 décembre 1999 : le juge énonce clairement que la garantie des droits pourrait « *ne pas être effective* » « *si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables* »<sup>64</sup>. C'est donc la « *connaissance suffisante des normes* » (et non de la seule loi) qui permet au citoyen de régler sa conduite, de jouir de « *l'exercice des droits et libertés garantis par l'article 4* » afin d'échapper au risque d'arbitraire.

Cette exigence de qualité et d'accessibilité de la loi trouve une résonance toute particulière en matière pénale. Le juge constitutionnel associe directement le degré de clarté et de précision de la loi pénale au risque d'arbitraire. Dans la décision relative à la tauromachie, il a très clairement indiqué que la notion de « *tradition locale ininterrompue* », « *qui ne revêt pas un caractère équivoque, est suffisamment précise pour garantir contre le risque d'arbitraire* »<sup>65</sup>. De manière plus générale, le Conseil constitutionnel rappelle constamment que le législateur doit fixer le champ d'application de la loi pénale et « *définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire* »<sup>66</sup>. Dans la décision Cédric H., le juge constitutionnel relève que le délit d'entraide à un étranger en situation irrégulière ne concerne pas les actes visant à préserver sa dignité et qu'ainsi, les dispositions du 3° de l'article L. 622-4 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile « *ne revêtent pas un caractère équivoque et sont suffisamment précises pour garantir contre le risque d'arbitraire* »<sup>67</sup>. Le Conseil constitutionnel s'inscrit dans une démarche identique dans sa décision relative au délit d'apologie d'actes de terrorisme en relevant l'absence d'ambiguïté et la précision<sup>68</sup> de l'infraction excluant tout risque d'arbitraire.

Ce faisant, il s'inscrit - naturellement sans en rendre compte - dans la droite ligne de la jurisprudence de la Cour européenne qui n'hésite pas à lier consubstantiellement les

---

<sup>63</sup> CC, 13 janvier 2005, n° 2004-509 DC, § 25 ; CC, 28 mai 2014, n° 2014-694 DC, § 7.

<sup>64</sup> CC, 16 décembre 1999, n° 99-421 DC, § 13.

<sup>65</sup> CC, 21 septembre 2012, n° 2012-271 QPC, § 5.

<sup>66</sup> CC, 3 décembre 2010, n° 2010-73 QPC, § 10 ; CC, 20 décembre 2018, n° 2018-773 DC, § 4.

<sup>67</sup> CC, 6 juillet 2018, n° 2018-717/718 QPC, § 19. Dans le même sens, au sujet du délit pour un directeur d'établissement privé accueillant des classes hors contrat, de n'avoir pas pris, malgré la mise en demeure de l'autorité de l'État compétente en matière d'éducation, les dispositions nécessaires pour que l'enseignement qui y est dispensé soit conforme à l'objet de l'instruction obligatoire, CC, 1<sup>er</sup> juin 2018, n° 2018-710 QPC, § 11.

<sup>68</sup> CC, 18 mai 2018, n° 2018-706 QPC, § 10.

« exigences de qualité de la loi », et la « protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique »<sup>69</sup>. Dès l'arrêt *Sunday Times*, elle avait également considéré que la notion de « loi » ne pouvait recouvrir « qu'une norme énoncée avec assez de **précision** pour permettre au citoyen de régler sa conduite »<sup>70</sup>. La Cour de Justice de l'Union européenne, en s'inspirant « largement »<sup>71</sup> de la jurisprudence de Strasbourg, relève par exemple que le placement en rétention exige la présence « d'une base légale, la clarté, la prévisibilité, l'accessibilité et la protection contre l'arbitraire »<sup>72</sup>.

Au-delà de la finalité au demeurant bien établie de lutte contre l'arbitraire, le Conseil constitutionnel tend à conférer à l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi une fonction visant à prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution. Cette seconde finalité est loin de s'imposer avec évidence tout particulièrement depuis l'instauration d'un contrôle de constitutionnalité *a posteriori*.

2- Un objectif originel visant à désamorcer une interprétation contraire à la Constitution

« L'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques. Il doit en effet prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire ». Ce considérant de principe visible dans de nombreuses décisions depuis 2002 n'a pas été modifié après l'entrée en vigueur de la QPC. Or, une telle précision a perdu en densité depuis que le juge constitutionnel peut non seulement contrôler la constitutionnalité de la loi *a posteriori* mais également (et peut-être surtout) contrôler la constitutionnalité de la loi<sup>73</sup> telle qu'interprétée<sup>74</sup> par la jurisprudence constante de la Cour de cassation<sup>75</sup> ou du Conseil d'État<sup>76</sup>.

<sup>69</sup> CEDH, (GC), 15 novembre 2018, n° 29580/12, § 115.

<sup>70</sup> CEDH, 26 avril 1979, *Sunday Times c/ Royaume-Uni*, n° 6538/74, § 49 ; CEDH, *Tommaso c/ Italie* (GC), 23 février 2017, n° 43395/09, § 107-109.

<sup>71</sup> M. SZPUNAR, « Conclusions », 6 novembre 2018, CJUE, TC, 12 février 2019, n° C- 492/18 PPU.

<sup>72</sup> CJUE, 15 mars 2017, *Al Chodor*, n° C- 528/15, § 40.

<sup>73</sup> Il faut préciser que seule la portée effective qu'une interprétation jurisprudentielle constante confère à une disposition législative et non la « règle jurisprudentielle, énoncée au visa » est susceptible de faire l'objet d'une QPC : Cass., soc., 28 novembre 2012, n° 1117941 ; Cass., civ., 1<sup>ère</sup>, 23 mai 2019, n° 1823859 ; CE, 16 juillet 2012, n° 358927, § 4.

<sup>74</sup> CC, 6 octobre 2010, n° 2010-39 QPC, § 2 ; CC, 13 avril 2018, n° 2018-699 QPC, § 4.

<sup>75</sup> Cass., civ., 1<sup>ère</sup>, 27 septembre 2011, n° 1113488 ; Cass., soc., 10 septembre 2019, n° 1912025.

<sup>76</sup> CE, 16 juillet 2010, n° 334665 ; CE, 28 mars 2019, n° 418350, § 10.

L'intérêt d'une telle motivation pouvait aisément se comprendre en ce qu'une fois adoptée, la loi ainsi que son application ne pouvaient plus *grosso modo* être appréciées par le juge constitutionnel. Par conséquent, il devenait particulièrement impérieux d'intimer au législateur d'adopter des dispositions précises, intelligibles et claires afin d'éviter que la loi adoptée ne produise ultérieurement des effets pouvant méconnaître la Constitution. L'emprise du Conseil constitutionnel sur la norme législative était en réalité limitée à un examen purement abstrait et surtout déconnecté des circonstances factuelles et des interprétations jurisprudentielles que seule son entrée en vigueur allait lui conférer. Il fallait donc légitimement que le Conseil constitutionnel prenne toutes les précautions nécessaires pour anticiper<sup>77</sup> les conséquences potentiellement inconstitutionnelles que pouvaient entraîner son application et son interprétation. Cette anticipation, cette « *prédétermination* »<sup>78</sup> du juge constitutionnel, apparaît d'autant plus clairement qu'elle doit se lire à la lumière de la dernière partie du considérant de principe qui exclut de « *reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi* ». La logique consistait donc précisément à vérifier que les dispositions législatives bénéficiaient bien *ab initio* de toutes les qualités requises pour éviter que leur application future ne puisse être source d'inconstitutionnalité.

Au final, le juge constitutionnel densifiait son contrôle et profitait de l'unique occasion que lui offrait la Constitution pour s'assurer, pour « *supposer* »<sup>79</sup> sans réellement pouvoir le savoir (car il est des inconstitutionnalités que seule la pratique peut révéler) de la constitutionnalité de la loi. Le Conseil constitutionnel devait en quelque sorte prophétiser le destin jurisprudentiel et interprétatif de la loi en essayant d'anticiper toutes les potentielles inconstitutionnalités. Cet effort d'anticipation se manifeste tout particulièrement par l'expression « *prémunir les sujets de droit* » qui traduit pleinement la volonté du juge d'offrir aux citoyens et aux justiciables la faculté de parer toute inconstitutionnalité. Ce travail était délicat en ce que bien souvent seules la pratique et la mise en œuvre concrète de la loi sont susceptibles de faire apparaître ses lacunes et ses effets indésirables.

Une telle analyse est confirmée, car ce considérant de principe, maintes fois réitéré, a été consacré lors du contrôle *a priori*<sup>80</sup> de constitutionnalité et donc dans l'hypothèse où le

---

<sup>77</sup> A. VIALA, *Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, LGDJ, 1999, p. 218.

<sup>78</sup> P. RRAPI, *L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi en droit constitutionnel*, DALLOZ, 2014, p. 38.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 47.

<sup>80</sup> Voir sur ce point précis, M. FATIN-ROUGE STÉPHANINI, « *Variabilité et contingence des exigences de qualité. Quelques considérations sur la notion de qualité des normes en droit constitutionnel* », M. FATIN-ROUGE STÉPHANINI, L. GAY, J. PINI, (dir.), *Autour de la qualité de la norme*, BRUYLLANT, 2010, p. 38.

Conseil constitutionnel était saisi pour la première et la dernière fois des dispositions législatives litigieuses. Or, l'entrée en vigueur du contrôle de constitutionnalité *a posteriori* n'a aucunement fait évoluer la jurisprudence du juge constitutionnel sur ce point. Comment expliquer l'absence d'évolution de ce considérant de principe constamment réitéré avant et après 2010 alors même que son intérêt et sa justification faisaient sens dans le cadre de l'existence d'un seul contrôle *a priori* ? Il est désormais parfaitement acquis que le juge constitutionnel peut être à nouveau saisi de la constitutionnalité d'une loi pourtant préalablement jugée conforme à la Constitution à la suite d'un changement de circonstances de fait ou de droit. De même, c'est la loi telle qu'interprétée par les deux cours suprêmes de chaque ordre et donc son application effective qui est susceptible d'être contestée par le truchement de la QPC. Enfin et plus récemment, il a été jugé que l'interprétation jurisprudentielle du Conseil d'État, « *intervenant postérieurement à la décision par laquelle le Conseil constitutionnel a déclaré la disposition législative en cause conforme à la Constitution, est susceptible de constituer une circonstance nouvelle* »<sup>81</sup> de nature à permettre que soit soulevée une QPC sur ladite disposition. Grâce à la QPC, le juge constitutionnel a donc une prise sur la loi telle qu'appliquée, telle qu'interprétée, prise qu'il n'avait pas dans le cadre du simple contrôle *a priori*. Il semble donc que le changement de nature offert par le contrôle *a posteriori* n'ait pas entraîné un changement de la justification du contrôle *a priori*. Par le truchement de la QPC il ne s'agit plus en réalité de prémunir (prospectivement), mais d'assurer (immédiatement) une interprétation conforme à la Constitution en présence d'une disposition législative dont la portée méconnaîtrait la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a ainsi, à l'occasion d'une QPC du 1<sup>er</sup> août 2013, littéralement transposé<sup>82</sup> au contrôle *a posteriori* son contrôle *a priori* de l'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi sans considération de la différence essentielle, dans le cadre de l'intelligibilité et de la prévisibilité, entre une loi **allant** produire des effets et une loi **ayant** produit des effets.

Par ailleurs, au-delà de cet aspect contestable, le juge constitutionnel voit dans l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité un moyen de renforcer et de dilater son office. Cette finalité, naturellement non exprimée, participe d'une instrumentalisation critiquable de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

---

<sup>81</sup> CE, 20 décembre 2018, n° 418637, § 3.

<sup>82</sup> CC, 1<sup>er</sup> août 2013, n° 2013-336 QPC, § 17.

## II- Une instrumentalisation critiquable

La jurisprudence constitutionnelle relative à l'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi repose tant sur une motivation douteuse (A) qu'une inclination ambitieuse (B). L'argumentaire développé pour étayer l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité n'emporte que partiellement l'adhésion. La motivation retenue par le Conseil constitutionnel laisse davantage penser que ce dernier tire de celle-ci une forme de légitimité lui permettant d'asseoir son contrôle et son monopole sur la loi.

### A- Une motivation douteuse

L'argument tiré de l'encadrement de l'incompétence négative est au cœur du raisonnement du juge constitutionnel alors même qu'il ne fonde que partiellement ou indirectement l'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi (1). Le juge, au nom de la préservation de la compétence du législateur découlant de l'article 34 de la Constitution, semble refuser à toutes les autorités chargées d'appliquer la loi (sauf à lui-même) le soin d'en déterminer le contenu alors même qu'une telle opération est bien souvent inhérente au pouvoir prétorien en tant qu'interprète authentique (2).

#### 1- La relativisation de l'argument tiré de l'incompétence négative du législateur

Pour le Conseil constitutionnel, de jurisprudence constante, il incombe au législateur d'exercer pleinement sa compétence : c'est le « *plein exercice de cette compétence* » ainsi que l'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité de loi qui lui impose « *d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques* ». Le lien<sup>83</sup> entre l'incompétence négative et l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi a été démontré par A. Jennequin<sup>84</sup> et est particulièrement visible au sein de la jurisprudence constitutionnelle depuis la décision du 24 juillet 2003<sup>85</sup>, depuis lors constamment réitérée<sup>86</sup>. Dans une récente (et unique) décision, la chambre criminelle de la Cour de cassation a même très clairement affirmé que l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi

---

<sup>83</sup> P. DEUMIER, « Qualité de la loi : le retour », *RTD civ.*, 2017, p. 593.

<sup>84</sup> A. JENNEQUIN, « L'intelligibilité de la norme dans les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État », *op. cit.*, p. 913.

<sup>85</sup> CC, 24 juillet 2003, n° 2003-475 DC, § 20.

<sup>86</sup> CC, 9 octobre 2014, n° 2014-701 DC, § 6 ; CC, 15 août 2015, n° 2015-715 DC, § 36.



« se rattache à la compétence du législateur »<sup>87</sup> et ne peut donc pas être invoqué à l'appui d'une QPC. Ce rattachement opéré par le juge constitutionnel jouit d'une place déterminante au cœur du raisonnement. En somme, la Constitution garantit un socle de compétence législative devant être précisément déterminée et encadrée par la loi. Le Conseil constitutionnel refuse donc que le législateur s'en remette trop facilement au pouvoir réglementaire<sup>88</sup> ou au pouvoir interprétatif des autorités administratives<sup>89</sup> ou juridictionnelles<sup>90</sup> au nom de la théorie de l'incompétence négative. Aussi, l'absence d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi reviendrait à transférer d'une certaine manière une partie du domaine de la loi au pouvoir prétorien notamment. Le risque serait donc, en présence d'une disposition législative peu claire ou peu précise, que l'autorité chargée de l'appliquer lui donne une certaine détermination qui n'a pourtant « été confiée par la Constitution qu'à la loi »<sup>91</sup>. Le juge constitutionnel refuse donc que la jurisprudence, dans son entreprise interprétative, comble les imprécisions de la loi dont la détermination reviendrait exclusivement au législateur.

Or, il semble qu'une telle précision s'adresse notamment aux juges, à tous les juges chargés d'appliquer la loi, à l'exception du juge constitutionnel. Il est désormais bien établi que ce dernier, par le truchement des réserves d'interprétation qu'il émet, interprète la loi afin de lui conférer une portée constitutionnelle. Cette technique constitue bien, pour reprendre l'expression d'A. Viala, « une directive d'interprétation dont le destinataire privilégié est le juge ordinaire »<sup>92</sup>. Ainsi, plutôt que de censurer la loi et de renvoyer au législateur le soin d'adopter des dispositions plus claires, plus précises, plus intelligibles, le juge constitutionnel s'autorise à interpréter la loi, à conditionner son applicabilité et donc sa constitutionnalité aux réserves qu'il pose. En somme, le Conseil constitutionnel interdit à toutes les « autorités juridictionnelles » de combler les lacunes d'un législateur qui n'aurait pas suffisamment épuisé sa compétence sans se sentir lié par sa propre jurisprudence et sans se considérer,

---

<sup>87</sup> Cass., crim., 26 juin 2019, n° 1990018, § 4.

<sup>88</sup> CC, 21 mars 2019, n° 2019-778 DC, § 374.

<sup>89</sup> CC, 1<sup>er</sup> août 2013, n° 2013-674 DC, § 12 : « qu'en subordonnant au respect de ces conditions la délivrance de toute autorisation de recherche sur l'embryon humain ou les cellules embryonnaires issues d'un embryon humain, le législateur n'a pas confié à une autorité administrative le soin de fixer des règles qui relèvent du domaine de la loi ».

<sup>90</sup> CC, 26 juillet 2018, n° 2018-768 DC, §20.

<sup>91</sup> CC, 29 novembre 2017, n° 2017-755 DC, § 49.

<sup>92</sup> A. VIALA, *Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, op. cit., p. 215.

semble-t-il, comme une autorité juridictionnelle<sup>93</sup>. Ce faisant, il « *resserre la marge d'interprétation des autorités d'application de la loi* »<sup>94</sup> en s'assurant de sa constitutionnalité.

Au-delà de cette considération, le lien prétendument étroit entre la théorie de l'incompétence négative et l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi doit être interrogé pour trois raisons.

Tout d'abord, la jurisprudence constitutionnelle rappelle fréquemment<sup>95</sup> la nécessité pour le Parlement d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution sans se référer dans le même temps à l'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Deux décisions récentes du 16 mai 2019<sup>96</sup> et du 7 juin 2019<sup>97</sup> convoquent la théorie de l'incompétence négative sans la rattacher à l'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité : l'indissociabilité apparente de l'une et de l'autre n'a en réalité rien de systématique.

Ensuite, alors que le Conseil constitutionnel avait tendance à l'origine à traiter dans le même temps<sup>98</sup> la question de l'incompétence négative et celle de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi, l'analyse de la jurisprudence récente montre que le juge sépare parfois<sup>99</sup> distinctement<sup>100</sup> l'inconstitutionnalité tirée de l'incompétence négative de celle tirée d'un défaut d'accessibilité ou d'intelligibilité ainsi que l'illustre la décision du 28 décembre 2018 dans laquelle sont abordés successivement<sup>101</sup> le grief tiré de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et le grief tiré de l'incompétence négative du législateur.

Enfin, cette déconnexion visible entre l'exigence d'intelligibilité et l'exercice plénier de la compétence législative permet de renouer avec la conception originelle de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. À l'occasion de deux

---

<sup>93</sup> Il est vrai néanmoins que le Conseil constitutionnel n'est pas *stricto sensu* une autorité chargée d'appliquer la loi.

<sup>94</sup> Y. LLORENS SANS, *La connaissance de la règle de droit*, Thèse, Toulouse, 2012, p. 233.

<sup>95</sup> CC, 4 septembre 2018, n° 2018-769 DC, § 14 ; CC, 6 septembre 2018, n° 2018-770 DC, § 18.

<sup>96</sup> CC, 16 mai 2019, n° 2019-781 DC, § 18. Dans cette décision relative à la croissance et la transformation des entreprises, le Conseil constitutionnel était saisi de dispositions législatives visant à limiter l'obligation faite aux sociétés anonymes et aux sociétés en commandite par actions de désigner un commissaire aux comptes.

<sup>97</sup> CC, 7 juin 2019, n° 2019-787 QPC, § 5. Dans cette décision relative à l'absence de sursis à exécution du licenciement d'un salarié protégé, le Conseil constitutionnel a jugé les dispositions contestées offrait des garanties suffisantes visant à remédier aux conséquences, pour le salarié protégé, de l'exécution de l'autorisation administrative de licenciement.

<sup>98</sup> CC, 28 avril 2005, n° 2005-514 DC, § 19 ; CC, 19 juin 2008, n° 2008-564 DC, § 23 ; CC, 10 juin 2009, n° 2009-580 DC, § 7.

<sup>99</sup> Il est vrai que certaines décisions continuent d'aborder ensemble ces deux exigences, CC, 29 novembre 2017, n° 2017-755 DC, § 47 ; CC, 26 juillet 2018, n° 2018-768 DC, § 19.

<sup>100</sup> CC, 17 juin 2011, n° 2011-134 QPC § 9, § 25 ; CC, 12 juin 2018, n° 2018-765 DC, § 11 ; § 45 ; CC, 28 décembre 2018, n° 2018-777 DC, § 18, § 73.

<sup>101</sup> CC, 21 mars 2018, n° 2018-761 DC, § 22, § 55.

décisions<sup>102</sup>, confirmées pour la dernière fois en 2008<sup>103</sup>, le juge constitutionnel n'avait nullement rattaché l'exigence de clarté et d'intelligibilité à la notion d'incompétence négative, mais s'était appuyé sur la nécessité d'une garantie effective des droits tirée de l'article 16 de la Constitution.

Ainsi, « *la coexistence quelque peu artificielle de l'incompétence négative et de l'intelligibilité-prédétermination* »<sup>104</sup> n'est pas pleinement convaincante et masque mal la volonté du juge constitutionnel de s'ériger en interprète exclusif de la loi. En limitant à toutes les autorités prétoriennes, au nom de la préservation du domaine de la loi, le soin d'interpréter celle-ci, le Conseil constitutionnel feint d'ignorer que le juge chargé d'appliquer la loi a vocation à l'interpréter et à la préciser.

## 2- La consubstantialité indépassable de la norme et de ses interprétations

En promouvant l'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, le Conseil constitutionnel tente d'écarter le risque « *de reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi* »<sup>105</sup>. L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi sont donc pensées comme des moyens visant à épuiser pleinement la compétence du législateur afin d'éviter que la loi, une fois adoptée, ne puisse faire l'objet d'une interprétation qui méconnaîtrait la Constitution lors de son application. Ce faisant le Conseil constitutionnel semble refuser aux autorités chargées d'appliquer la loi, aux premiers rangs desquelles figurent les juges ordinaires, l'opportunité et la capacité interprétative, dans les limites fixées par la Constitution<sup>106</sup>. La préservation légitime du socle de compétence législatif est une manière de conditionner l'interprétation future des autorités chargées d'appliquer la loi : le rôle du Conseil constitutionnel en ressort indirectement affermi. Si la « *mission d'interprétation du juge n'est pas niée* » précise B. Mathieu, elle est indéniablement limitée

---

<sup>102</sup> CC, 16 décembre 1999, n° 99-421 DC, § 13 ; CC, 26 juin 2003, n° 2003-473 DC, § 5.

<sup>103</sup> CC, 17 janvier 2008, n° 2007-561 DC, § 6.

<sup>104</sup> P. RRAPI, *L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi en droit constitutionnel*, op. cit., p. 39.

<sup>105</sup> CC, 29 juillet 2004, n° 2004-500 DC, § 13.

<sup>106</sup> Il importe de préciser que le juge constitutionnel ne nie pas le pouvoir interprétatif du juge ordinaire, mais autorise son exercice dans les limites prévues par la Constitution. La décision du 22 octobre 2009 relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet en constitue une bonne illustration : le juge relève que « *les autorités judiciaires compétentes apprécieront au cas par cas, comme il leur appartient de le faire, si un supplément d'enquête ou d'instruction est nécessaire ou si les éléments de preuve rassemblés par les fonctionnaires et agents chargés de fonctions de police judiciaire suffisent à établir la culpabilité de la personne mise en cause et permettent, le cas échéant, la détermination de la peine* », CC, 22 octobre 2009, n° 2009-590 DC, § 6.

« *ontologiquement* »<sup>107</sup>. Il y a donc une volonté implicite de vouloir fixer la norme en lui conférant un contenu déjà prédéterminé (par exemple par les réserves d'interprétation) avant que celle-ci ne soit appliquée aux situations concrètes qu'elle a vocation à régir.

Pourtant, une telle entreprise minimise considérablement le rôle des autorités chargées d'appliquer la loi en tant qu'interprète authentique. La norme en général et la loi en particulier sont appelées, avant d'être appliquées, à être interprétées. Ceci paraît d'autant moins contestable que le Conseil constitutionnel reconnaît lui-même l'indissociabilité de la loi et de son interprétation lorsqu'il consacre la notion « *de portée effective qu'une interprétation jurisprudentielle constante* »<sup>108</sup> confère à une disposition législative. Il faut préciser que la seule interprétation jurisprudentielle constante susceptible de conférer une portée effective à la loi est celle opérée par « *la Cour suprême compétente* »<sup>109</sup> de « *l'un ou l'autre ordre* »<sup>110</sup>, à savoir par le Conseil d'État<sup>111</sup> ou par la Cour de cassation<sup>112</sup>.

La Cour européenne des droits de l'homme, dans sa jurisprudence relative à l'accessibilité et la prévisibilité de dispositions législatives restreignant la jouissance de droits fondamentaux a également reconnu qu'« *aussi clair que puisse être le libellé d'une disposition légale, dans quelque système juridique que ce soit, y compris le droit pénal, il existe immanquablement un élément d'interprétation judiciaire* »<sup>113</sup>.

En outre, il faut relever que la posture jurisprudentielle du Conseil constitutionnel est d'autant plus contestable qu'elle a été nuancée par le juge constitutionnel lui-même. Dans la décision du 13 janvier 2005, le Conseil constitutionnel après avoir rappelé son considérant de principe relatif à l'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, vient préciser que, « *pour autant* », les autorités jurisprudentielles notamment « *conservent le pouvoir d'appréciation et, en cas de besoin, d'interprétation inhérent à l'application d'une règle de portée générale à des situations particulières* »<sup>114</sup>. Par cette formule, le juge constitutionnel

---

<sup>107</sup> B. MATHIEU, « La qualité du travail parlementaire », *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel. Constitution et pouvoirs*, *op. cit.*, p. 358.

<sup>108</sup> CC, 13 avril 2018, n° 2018-699 QPC, § 4.

<sup>109</sup> Cass, civ., 1<sup>ère</sup>, 29 novembre 2017, n° 1740056.

<sup>110</sup> Cass., civ., 1<sup>ère</sup>, 23 mai 2019, n° 1823859.

<sup>111</sup> CC, 8 avril 2011, n° 2011-120 QPC, § 9 : « *si, en posant une question prioritaire de constitutionnalité, tout justiciable a le droit de contester la constitutionnalité de la portée effective qu'une interprétation jurisprudentielle constante confère à cette disposition, la jurisprudence dégagée par la Cour nationale du droit d'asile n'a pas été soumise au Conseil d'État* ».

<sup>112</sup> Cass., soc., 5 juin 2019, n° 1822556 : « *il n'existe pas, en l'état, d'interprétation jurisprudentielle constante* ».

<sup>113</sup> CEDH, 22 novembre 1995, C.R. c/ Royaume-Uni, n° 20190/92, § 34 ; CEDH, (GC), 20 octobre 2015, *Vasiliauskas c/ Lituanie*, n° 35343/05, § 155.

<sup>114</sup> CC, 13 janvier 2005, n° 2004-509 DC, § 25.

confirme qu'il a en réalité parfaitement conscience de la consubstantialité<sup>115</sup> entre application et interprétation de la loi. Or, cette précision d'importance considérable n'a depuis jamais été rappelée par la jurisprudence ultérieure, comme si finalement le Conseil constitutionnel voulait (et pouvait ?) entretenir l'illusion selon laquelle l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi suffiraient à la faire échapper au destin de l'interprétation auquel la norme est vouée lors de son application. La sémantique parfois utilisée par le juge constitutionnel est à cet égard intéressante. Dans la décision du 12 janvier 2002, après avoir mobilisé l'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité, il distingue *interprétation* et *application* de la loi. En effet, dans un premier temps, il énonce qu'il revient au « Conseil constitutionnel de procéder à l'interprétation des dispositions d'une loi qui lui est déférée dans la mesure où cette interprétation est nécessaire à l'appréciation de sa constitutionnalité » avant, dans un second temps, de préciser qu'il « appartient aux autorités administratives et juridictionnelles compétentes d'appliquer la loi, le cas échéant sous les réserves que le Conseil constitutionnel a pu être conduit à formuler »<sup>116</sup>.

Enfin, dans une décision de non-renvoi de QPC, la chambre commerciale de la Cour de cassation semble prendre le contrepied du Conseil constitutionnel qui estime que laisser à la jurisprudence le soin de déterminer le sens d'une disposition législative est susceptible de méconnaître les exigences constitutionnelles. Dans la décision du 13 avril 2012, la chambre commerciale voit au contraire dans l'interprétation une manière de renouer avec l'intelligibilité. Dans un litige relatif aux conditions d'exercice de la profession de transporteur routier, elle a précisément consacré que l'article L. 132-8 du Code de commerce répond à *l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi réalisé par son application jurisprudentielle qui lui a donné son sens et sa portée* ». À travers cette illustration, les autorités juridictionnelles ont, par leur interprétation, renforcé l'intelligibilité de la disposition législative et participé ainsi à sa constitutionnalité.

Finalement, la fragilité de cette conception<sup>117</sup> pourrait au demeurant expliquer la mobilisation à géométrie variable du considérant de principe au sein de la jurisprudence du

---

<sup>115</sup> Un arrêt rendu par l'Assemblée plénière de la Cour de cassation exprime cette étroite relation : « la question posée ne présente pas un caractère sérieux dès lors que la disposition législative n'est critiquée qu'en ce qu'elle laisse la place à l'interprétation, laquelle relève de l'office du juge », Cass., Ass., 31 mai 2010, n° 0970716.

<sup>116</sup> CC, 12 janvier 2002, n° 2001-455 DC, § 9.

<sup>117</sup> P. WACHSMANN, « Sur la clarté de la loi », *Mélanges Paul Amselek, BRUYLANT*, 2005, p. 825 : cette vision revient à méconnaître « le travail de l'interprète, à créer la fiction d'une lisibilité immédiate en termes de normes des textes juridiques. C'est l'idéal d'une œuvre législative si parfaite qu'elle réduirait ses organes d'application - et en particulier le juge - à un rôle passif ».

Conseil constitutionnel. L'intégralité de ce considérant<sup>118</sup> est mobilisée aléatoirement et n'accompagne pas systématiquement la formule, pourtant présente dans toutes les décisions relatives à l'accessibilité et l'intelligibilité, selon laquelle le législateur doit « *adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques* ». De très nombreuses décisions<sup>119</sup> (une trentaine dont la dernière en date remonte au 15 novembre 2018<sup>120</sup>) font l'économie de l'interdiction de « *reporter* » sur les juges notamment le soin de fixer des règles dont la détermination relève du pouvoir législatif exclusivement. Cette inconstance du juge constitutionnel traduirait-elle une forme d'inconsistance du fondement jurisprudentiel ? Il est difficile de le savoir, mais il n'en demeure pas moins que la présence discontinue et irrégulière de ce considérant de principe laisse sans doute penser qu'il n'emporte pas pleinement la conviction du juge constitutionnel qui refuse manifestement de lui conférer la place d'un principe *fermement* établi.

## **B- Une position ambitieuse**

La jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à l'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi est loin d'être neutre. En forgeant depuis vingt ans l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, le juge constitutionnel s'emploie à renforcer à la fois sa posture et sa légitimité. Une telle politique jurisprudentielle traduit en réalité non seulement la volonté de s'ériger en interprète exclusif de la loi (1), mais vise également et plus largement à renforcer et à dilater l'office du juge constitutionnel (2).

### **1- Une entreprise de monopole interprétatif**

Par le truchement de l'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, le Conseil constitutionnel s'est érigé en garant et en gardien d'une norme de qualité. Aucune disposition du bloc de constitutionnalité ne consacre expressément les notions d'intelligibilité et

---

<sup>118</sup> Cette exigence « *impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques. Il doit en effet prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi* ».

<sup>119</sup> Voir notamment, CC, 29 avril 2004, n° 2004-494 DC, § 10 ; CC, 16 juillet 2009, n° 2009-584 DC, § 30 ; CC, 15 mars 2012, n° 2012-649 DC, § 7 ; CC, 13 février 2014, n° 2014-688 DC, § 5 ; CC, 5 août 2015, n° 2015-715 DC, § 36 ; CC, 21 janvier 2016, n° 2015-727 DC, § 27 ; CC, 16 mars 2017, n° 2017-747 DC, § 5.

<sup>120</sup> CC, 15 novembre 2018, n° 2018-772 DC, § 37.

d'accessibilité : le rattachement de la qualité de la loi à la norme constitutionnelle relève donc d'une pure construction prétorienne dont le juge constitutionnel est susceptible de tirer profit.

En effet, la légitimité de l'interprète se construit notamment au regard de la légitimité de ses interprétations. Or, exiger de la norme en général et de la loi en particulier un degré minimal de qualité répond pleinement aux aspirations contemporaines de la société démocratique<sup>121</sup> et poursuit une finalité dont la légitimité ne peut être sérieusement contestée. De nombreux rapports ont dénoncé les méfaits d'un droit excessivement complexe<sup>122</sup>, inaccessible portant atteinte aux fondements de l'État de droit et à la garantie effective des droits. En promouvant cet objectif de valeur constitutionnelle, le juge constitutionnel se fait ainsi le chantre d'une exigence qui ne peut qu'être unanimement approuvée, ce qui est loin d'être le cas pour nombre d'interprétations constitutionnelles. Aussi, le Conseil constitutionnel voit sa légitimité et son rayonnement s'accroître significativement, car la revalorisation de l'objet de l'interprétation (la loi) revalorise inévitablement l'interprète (le juge constitutionnel) qui en est à l'origine. Pour le dire autrement, la légitimité accrue dont jouit une loi de meilleure qualité rejaillit sur celui qui a favorisé l'émergence de cette exigence. L'amélioration (supposée) de la qualité de la loi découle de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui en est à la fois l'initiateur et le promoteur renouvelé. Cette posture privilégiée offre au juge constitutionnel l'opportunité de s'ériger comme la figure prioritaire et principale (pour ne pas dire exclusive) de gardien de la qualité de la loi. En réalité, l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi est un moyen à la fois de préserver, mais aussi, et surtout, de renforcer l'emprise du juge constitutionnel sur la norme législative. Alors que le juge constitutionnel ne jouit ni d'un monopole interprétatif sur la norme constitutionnelle<sup>123</sup> ni, depuis la QPC, d'un monopole sur l'appréciation de la constitutionnalité d'une loi, son appréciation de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi principalement dans le cadre du contrôle *a priori* lui permet d'en devenir l'interprète exclusif. L'objectif de valeur constitutionnelle est uniquement adressé au législateur et exclut donc que le justiciable puisse directement s'en prévaloir à l'occasion d'une QPC devant le Conseil

---

<sup>121</sup> P. DE MONTALIVET, « La « juridicisation » de la légistique. À propos de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi », R. DRAGO, (dir.), *La confection de la loi*, PUF, 2005, p. 105.

<sup>122</sup> Conseil d'État, *De la sécurité juridique*, Rapport public annuel 1991, *LA DOCUMENTATION FRANÇAISE*, EDCE, n° 43, p. 15-47 ; Conseil d'État, *Jurisprudence et avis de 2005, sécurité juridique et complexité du droit*, Rapport public annuel 2006, *LA DOCUMENTATION FRANÇAISE*, EDCE, n° 57, p. 229 ; Conseil d'État, *Simplification et qualité du droit*, Étude annuelle 2016, *LA DOCUMENTATION FRANÇAISE*.

<sup>123</sup> Le Conseil d'État a dégagé deux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République de manière autonome, CE, Ass., 11 juillet 1956, *Amicale des Annamites de Paris*, n° 26638 ; CE, Ass., 3 juillet 1996, *Koné*, n° 169219.

d'État<sup>124</sup> et la Cour de cassation<sup>125</sup>. En refusant d'associer les juges administratif et judiciaire au contrôle de l'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, le Conseil constitutionnel s'assure *de facto* d'une relation exclusive et directe avec le législateur. C'est même la grande particularité de cet objectif de valeur constitutionnelle de servir non pas à limiter l'exercice d'autres exigences constitutionnelles, mais d'entériner une « véritable obligation positive »<sup>126</sup> pesant sur le législateur. De plus, le juge constitutionnel détermine seul (« sans renvoyer aux autorités juridictionnelles ») la portée de cette exigence au besoin en formulant des réserves d'interprétation susceptibles de compenser les lacunes de la loi.

## 2- Une dilatation de l'office du juge constitutionnel

Le destin de la loi est intimement lié au destin du Conseil constitutionnel. Plus son domaine s'étend, plus le juge constitutionnel voit son office par ricochet se renforcer. En tant que juge de la constitutionnalité de la loi, le Conseil constitutionnel tire profit d'un renforcement tant quantitatif que qualitatif de la loi. À cet égard, la consécration de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi doit être mise en parallèle avec la volonté du juge constitutionnel d'accroître significativement le domaine de la loi découlant de l'article 34 de la Constitution. Il est parfaitement établi que si la Constitution a réservé au législateur une compétence d'attribution tout en offrant dans le même temps au pouvoir réglementaire une compétence de principe, le Conseil constitutionnel s'est très vite employé à dépasser l'esprit du texte constitutionnel en affirmant que « la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi »<sup>127</sup>. Le Conseil constitutionnel censure donc l'incompétence négative, mais non l'incompétence positive : en réalité préserver la loi revient à préserver son office. La jurisprudence du 30 juillet 1982 n'a pas été renversée par la décision « d'espèce »<sup>128</sup> du 21 avril 2005<sup>129</sup> déclarant réglementaires des dispositions contenues dans une loi, mais a au

---

<sup>124</sup> CE, 24 juillet 2019, n° 430770, § 4.

<sup>125</sup> Cass., civ., 1<sup>ère</sup>, 25 janvier 2018, n° 1740066.

<sup>126</sup> L. MILANO, « Contrôle de constitutionnalité et qualité de la loi », *RDP*, 2006, p. 637.

<sup>127</sup> CC, 30 juillet 1982, n° 82-143 DC, § 11 ; CC, 20 juillet 1983, n° 83-162 DC, § 97 ; CC, 19 janvier 1984, n° 83-167 DC, § 37.

<sup>128</sup> Commentaire institutionnel du Conseil constitutionnel, Décision n° 2012-649 DC du 15 mars 2012, Loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives,

[https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/decisions/2012649dc/ccc\\_649dc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2012649dc/ccc_649dc.pdf).

<sup>129</sup> CC, 21 avril 2005, n° 2005-512 DC, § 23.



contraire été confirmée par la décision du 15 mars 2012<sup>130</sup>. Il est en outre particulièrement intéressant de relever que le Conseil constitutionnel justifie l'élargissement de la loi aux dépens du règlement au nom précisément de la « *lisibilité des textes* » : il est tout à fait légitime, est-il précisé dans le commentaire officiel, que la loi puisse « *combler un interstice* » de nature réglementaire pour permettre au dispositif d'être accessible d'un seul tenant<sup>131</sup>. L'argument quantitatif (la loi intervient davantage) rejoint ainsi l'argument qualitatif (la loi intervient mieux).

Or, la politique jurisprudentielle du Conseil constitutionnel visant à renforcer la portée et la qualité de la loi s'avère être en réalité un moyen précieux et efficace d'accroître l'influence et l'importance du juge constitutionnel. En interprétant le contenu de la loi au regard de l'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité, il renforce sa figure et son monopole de diseur (et de faiseur ?) de loi. De même, en renforçant le champ d'application du domaine législatif par le truchement de l'incompétence négative et de l'intelligibilité, le Conseil constitutionnel élargit son emprise sur la norme législative en même temps qu'il multiplie les hypothèses de saisine, tant *a priori* qu'*a posteriori*. Il faut garder à l'esprit que la consécration purement prétorienne de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, « *parfaitement étranger* »<sup>132</sup> au juge et à la Constitution, s'inscrit dans la droite ligne du dynamisme interprétatif du juge constitutionnel qui, depuis le 16 juillet 1971, renforce et développe les normes de référence afin d'approfondir le contrôle de constitutionnalité. À ce titre, l'émergence de l'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi est un véritable succès<sup>133</sup>, moins au regard de l'amélioration de la qualité de la loi dont il est légitime de douter<sup>134</sup> qu'au regard du nombre de décisions rendues (plus d'une centaine) par le Conseil constitutionnel sur ce fondement. En érigeant cette nouvelle exigence constitutionnelle à l'occasion d'un « *pur obiter dictum* »<sup>135</sup>, le juge s'est assuré du monopole d'un contentieux essentiel en pleine expansion lui offrant une marge d'appréciation considérable. S'étant lui-même habilité à tracer la frontière ô combien relative et subjective qui sépare l'intelligible de l'inintelligible,

---

<sup>130</sup> CC, 15 mars 2012, n° 2012-649 DC, § 10.

<sup>131</sup> Commentaire institutionnel du Conseil constitutionnel, décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, [https://www.conseilconstitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/commentaires/cahier19/ccc\\_512dc.pdf](https://www.conseilconstitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/commentaires/cahier19/ccc_512dc.pdf).

<sup>132</sup> P. WACHSMANN, « Sur la clarté de la loi », *Mélanges Paul Amselek*, *op. cit.*, p. 809.

<sup>133</sup> P. DEUMIER, « Qualité de la loi : le retour », *op. cit.*, p. 593 : « *L'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité est bien installé dans la jurisprudence constitutionnelle, du fait notamment de son succès auprès des requérants* ».

<sup>134</sup> P. WACHSMANN, « Sur la clarté de la loi », *op. cit.*, p. 824 ; A. LECOURT, « Intelligibilité et accessibilité du droit : mythe ou réalité ? », *Bulletin Joly Sociétés*, n° 6, 1<sup>er</sup> juin 2008, p. 467 ; L. GAY, « Le contrôle des qualités formelles de la loi en droit constitutionnel comparé : France, Espagne et Canada », *Autour de la qualité de la norme*, *op. cit.*, p. 140.

<sup>135</sup> M.-A. FRISON-ROCHE, W. BARANÈS, « Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi », *DALLOZ*, 2000, p. 361.

le juge constitutionnel s'est octroyé un pouvoir substantiel d'interprétation et d'appréciation à même de dilater durablement son office. L'entreprise est d'autant plus habile qu'elle poursuit un objectif dont la légitimité démocratique est incontestable en servant ainsi de « *caution idéologique* »<sup>136</sup>. Nul ne saurait en effet s'opposer<sup>137</sup> à l'impérieuse nécessité de rendre la norme plus accessible, plus compréhensible aux autorités, aux justiciables et aux citoyens. En définitive et pour le dire autrement, « *la puissance* »<sup>138</sup> de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité a peut-être davantage profité au Conseil constitutionnel qu'à l'affinement et la compréhensibilité de la loi elle-même.

---

<sup>136</sup> P. WACHSMANN, « Sur la clarté de la loi », *op. cit.*, p. 826.

<sup>137</sup> Ces nouvelles exigences ont suscité une « *une abondante doctrine, presque toujours approbative* », P. MALAURIE, « L'intelligibilité des lois », *POUVOIRS*, n° 114, 2006, p. 133.

<sup>138</sup> M.-A. FRISON-ROCHE, W. BARANÈS, « Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi », *op. cit.*, p. 361.