

# La saisine du Conseil constitutionnel par le citoyen dans la révision de la constitution française du 23 juillet 2008

Guy CANIVET - Visite à la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie, 25 septembre 2009

---

## Introduction

1 - M'associant au propos de M. le Président Debré, je voudrais, à titre personnel, vous exprimer, Monsieur le Président, mes chers collègues le plaisir que j'ai d'être reçu dans votre Cour. C'est pour moi un honneur de prendre la parole ici pour présenter un aspect essentiel de la réforme constitutionnelle française du 23 juillet 2008 spécialement dans les dispositions qui prévoient une forme d'accès du citoyen au Conseil constitutionnel sous la dénomination « de question de constitutionnalité ».

2 – Après la révolution de 1789, la France a mis très longtemps à se doter d'un contrôle de constitutionnalité des lois. La raison théorique est double. En premier lieu le principe de primauté de la loi expression de la volonté générale qui s'opposerait à tout contrôle externe au parlement sur la loi votée. En second lieu, la conception française de la séparation des pouvoirs qui interdirait aux juridictions toute immixtion dans l'exercice du pouvoir législatif. Il aura fallu près de deux siècles pour admettre une interprétation plus souple de ces deux principes. Cette nouvelle interprétation a permis le développement d'un « constitutionnalisme à la française » qui se résume dans la formule d'une décision du Conseil constitutionnel de 1985 du Conseil constitutionnel « *La loi votée n'exprime la volonté générale que dans le respect de la constitution* » (Décision n° 85-197 DC, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie).

## I – Le contrôle de constitutionnalité des lois avant la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008

3 – Comme vous l'a indiqué M. le Président Debré, c'est la Constitution de la V<sup>e</sup> République qui a créé un conseil constitutionnel auquel, parmi d'autres compétences, elle a confié le contrôle de la conformité des lois à la Constitution, selon des modalités strictement encadrées. L'article 61 de la Constitution prévoit que certains textes lui sont obligatoirement soumis : c'est le cas des lois relatives à l'organisation des pouvoirs publics, que nous appelons « lois organiques », des propositions de lois référendaires et des règlements des assemblées parlementaires. En revanche, les autres lois ne lui sont déferées que sur saisine de certaines autorités politiques. Mais, dans un cas comme dans l'autre, les pouvoirs du Conseil constitutionnel étaient doublement limités.

4 - En premier lieu, il ne pouvait être saisi qu'avant promulgation de la loi votée, ce qui emporte deux conséquences. La première est qu'il doit statuer dans un certain délai : 1 mois et même 8 jours en cas d'urgence. La seconde est que, dans ce cas, son contrôle est abstrait, c'est à dire qu'il ne peut porter sur l'application de la loi dans une situation concrète. Le Conseil constitutionnel se borne à vérifier si la loi a un objet anticonstitutionnel ou si potentiellement il peut avoir un tel effet. Dans ses décisions, notre Conseil a toujours refusé d'étendre son contrôle de la loi en vigueur, y compris par voie exception dans le contentieux électoral. La seule ouverture qu'il a consentie en 1985 (Décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances) est de contrôler la conformité à la Constitution de la loi initiale lorsqu'il est saisi d'une loi modificative.

5 – La seconde restriction était, en l'état originaire de la Constitution, que le citoyen n'avait pas accès à la justice constitutionnelle. En aucune manière, il ne pouvait saisir le conseil constitutionnel. Au départ seules les autorités constitutionnelles en avaient le pouvoir : Le Président de la République, le Premier ministre et les présidents des assemblées (Assemblée nationale et Sénat). En 1974 une réforme a permis à l'opposition parlementaire de le faire. En ce cas la requête doit être signée par 60 députés ou 60 sénateurs. C'est l'impossibilité pour le citoyen de mettre en cause la conformité de loi en vigueur à la Constitution qui a été corrigé par la réforme du 23 juillet 2008.

## II – La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008

6 – Parmi les nombreuses et importantes modifications qu'elle apporte à la Constitution de la V<sup>e</sup> République, la réforme du 23 juillet 2008, introduit « la question de constitutionnalité ». Cette innovation est comprise dans le nouvel article 61-1 de la Constitution. Elle permet au plaideur, à l'occasion d'un procès, de soulever la non conformité à la Constitution de la loi applicable au litige. J'ai cru comprendre que la

Constitution (article 125-4) et la loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle (article 3, 3) de la Fédération de Russie comprennent une disposition comparable. Je tenterai, en quelques brèves observations de présenter le système français de manière à permettre une comparaison avec votre propre recours. Je précise que cette présentation n'est que théorique puisque la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 suppose, pour sa mise en vigueur, que soit adoptée une loi organique. Cette loi organique est en cours de vote par le parlement. La mise en application de la loi ne débutera donc que l'année prochaine.

## II – 1. Le cadre procédural

7 – Le droit de soulever une question de conformité avec les droits et libertés que la constitution garantit ne permet pas une saisine directe du Conseil constitutionnel par chaque citoyen. C'est un droit qui est réservé au plaideur à l'occasion d'un procès. Ce qui implique que la loi contestée doit avoir un rapport avec le litige en cours. Votre texte dit que votre Cour vérifie la constitutionnalité de la « *loi appliquée ou à appliquer dans une affaire concrète sur plainte... des citoyens et sur demande des tribunaux* », ce qui semble signifier que votre Cour peut être saisie de deux manières, directement par les citoyens ou par les tribunaux, mais toujours à propos d'une application concrète de la norme.

8 – Notre texte prévoit que la question ne peut être soulevée que par une partie au procès. On en déduit qu'elle ne peut être relevée d'office par le tribunal. Lorsque votre Cour est saisie sur demande d'une juridiction, celle-ci peut-elle vous soumettre une question qui n'aurait pas été soulevée par les parties. ?

9 – Dans notre système, le tribunal ne peut pas saisir directement le Conseil constitutionnel. Après avoir apprécié le sérieux de la question ou sa nouveauté, le juge doit adresser la question à la juridiction supérieure de son ordre de juridiction, le Conseil d'Etat, s'il s'agit d'une juridiction administrative, la Cour de cassation, s'il s'agit d'une juridiction judiciaire. Ces deux cours jouent le rôle de filtre, ils apprécient s'il y a lieu de transmettre la question au Conseil constitutionnel. Il ne semble pas qu'un tel dispositif de filtrage soit prévu dans votre procédure.

10 – Le Conseil constitutionnel peut être saisi de deux manières, avant promulgation de la loi, par les autorités politiques ou les parlementaires pour un contrôle abstrait de sa conformité à la Constitution, après promulgation de la loi, sur renvoi préjudiciel d'une juridiction, pour un contrôle dit concret, dans une situation contentieuse. Afin de concilier les deux recours, il est prévu que la question de constitutionnalité n'est recevable que si la disposition contestée « *n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances* ». La dualité des procédures, contrôle abstrait - mais après promulgation de la loi - et contrôle dans des situations concrètes existant semble-t-il dans votre système (Article 125-2 et 125-4), nous serions intéressés de savoir comment s'articulent les deux types de recours.

11 – En France les tribunaux n'ont pas le pouvoir de contrôler la conformité de la loi à la Constitution, seul le Conseil constitutionnel peut le faire. En revanche, il semble qu'en Russie les tribunaux civils et commerciaux peuvent appliquer directement la Constitution. Cette situation provoque-t-elle des conflits de compétence ou d'interprétation entre eux et votre Cour constitutionnelle ?

## II – 2. Les normes de références

12 – A partir de quel texte s'opère le contrôle ? Votre recours est « *relatif à la violation des droits et liberté constitutionnels des citoyens* », ce qui semble renvoyer au chapitre 2 de la Constitution de la République fédérale de Russie : « *Les droits et liberté de l'homme et du citoyen* » qui prévoit, sous les articles 17 à 64, une énumération complète des droits garantis. De manière identique, en France, la question de constitutionnalité est ouverte lorsqu'une disposition législative « *porte atteinte aux droits et liberté que la constitution garantit* ». A la différence de la votre, la Constitution de la République ne contient pas de déclaration des droits. Toutefois par une interprétation de son préambule, nous avons jugé par une décision de 1971 (Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, dite liberté d'association) que la Déclaration de 1789 et le Préambule de la Constitution de 1946 avaient valeur constitutionnelle. Schématiquement, le premier contient des droits civils et politiques, le second des droits sociaux.

13 – Il semble en tous cas que dans l'un et l'autre des systèmes, le citoyen ne puisse contester la procédure parlementaire d'élaboration de la loi.

14 – La question qui a fait débat lors de la réforme constitutionnelle a été le contrôle de la compatibilité de la loi nationale avec les droits et libertés compris dans les traités européens et internationaux ratifiés par la France. Selon l'article 55 de notre constitution, ces « *traités et accords ont dès leur publication une autorité supérieure à celle de la loi* ». Toutefois, par une décision de 1975, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il ne lui appartenait pas d'examiner la conformité de la loi aux stipulations d'un traité ou accord international (Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse). Ce sont donc les tribunaux ordinaires, judiciaires qui procèdent à un tel contrôle. En cas d'incompatibilité avec le droit international, ils écartent l'application de la loi interne. Cette limitation du pouvoir du Conseil constitutionnel au seul contrôle constitutionnel s'applique à la question de constitutionnalité. Nous serions intéressés de savoir comment au sein de votre système

juridictionnel cette question est réglée.

## II – 3. Les sanctions

15 - Aux termes de l'article 61-1 de la Constitution, une disposition déclarée inconstitutionnelle dans le cadre de la procédure préjudicielle sur renvoi d'une juridiction est de plein droit abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel. Le Conseil peut, en outre, aménager les effets dans le temps de sa déclaration de non conformité en reportant la date de l'abrogation ou en déterminant les conditions et limites dans lequel les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause. Il semble que la Loi constitutionnelle relative à votre cour organise différemment l'effet juridique du constat d'inconstitutionnalité (article 79) en faisant obligation à l'autorité qui a édicté la norme de l'abroger, de la corriger ou de la compléter et en prévoyant des sanctions pour non exécution de cette injonction.

## Conclusion

16 – Autant que les comparaisons soient possibles entre nos deux systèmes de contrôle de constitutionnalité des lois à l'initiative des citoyens, j'ai tenté de souligner les points de convergence et de divergences pour lancer la discussion. Si j'ai commis des erreurs de lecture de votre constitution, je vous prie de m'en excuser.