

Le Conseil constitutionnel et les juridictions françaises et européennes

Réponses établies par le service juridique du Conseil constitutionnel au questionnaire préparé par la Cour d'Arbitrage de Belgique dans le cadre de la préparation de la XIIème conférence des cours constitutionnelles européennes

I. Le juge constitutionnel, les autres juridictions et le contrôle de constitutionnalité

A. L'organisation juridictionnelle de l'Etat

1. Le système juridictionnel

1. Présenter de manière succincte, éventuellement au moyen de schémas, les différentes juridictions qui existent dans votre Etat et l'agencement de leurs compétences. Ceci vise autant les juridictions ordinaires que les juridictions administratives ou autres et autant les juridictions de l'Etat fédéral que les juridictions des Etats fédérés.

En France, le service public de la justice est confié à deux ordres de juridictions : l'ordre judiciaire et l'ordre administratif. A la tête de chacun d'eux se trouve une cour suprême : la Cour de cassation et le Conseil d'Etat.

Cette dualité de juridictions trouve son origine dans l'interdiction faite par les souverains aux juridictions de l'Ancien régime de connaître des affaires de l'Etat, tant politiques qu'administratives. La Révolution française a repris à son compte cette interdiction par l'adoption de l'article 13 de la loi des 16 et 24 août 1790, toujours en vigueur : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions. » Cette règle a dû être rappelée par un décret du 16 fructidor an III : « Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient, aux peines de droit. »

Comme l'a jugé le Conseil constitutionnel, par sa décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987 sur la loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence, ces dispositions « n'ont pas en elles-mêmes valeur constitutionnelle ». Cependant « conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, figure au nombre des "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République" celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle ».

Ces deux ordres de juridiction ne se partagent pas cependant le monopole de la justice puisque la Constitution de 1848 puis celle de 1958 ont créé trois autres autorités disposant de pouvoirs juridictionnels : d'une part, le Tribunal des conflits pour régler

les difficultés de répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction, d'autre part, le Conseil constitutionnel (qui assure à la fois des fonctions de cour constitutionnelle et de juge électoral) et la Haute cour de justice, compétente pour connaître, pendant la durée de son mandat, des faits reprochés au Président de la République (décision n° 98-408 DC du 22 janvier 1999 sur la loi autorisant la ratification du traité portant statut de la Cour pénale internationale).

JURIDICTIONS DE L'ORDRE JUDICIAIRE

Les juridictions judiciaires sont composées de juridictions civiles et de juridictions pénales.

Juridictions civiles

Les juridictions civiles comportent une juridiction de droit commun pour la première instance, l'appel et la cassation. En première instance, il existe plusieurs juridictions d'attribution dont les compétences sont limitativement fixées par la loi et qui statuent parfois en premier et dernier ressort, c'est-à-dire sans possibilité d'appel.

	Juridictions de droit commun	Juridictions d'attribution
Cassation	Cour de cassation	
Appel	Cours d'appel	Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail (pour les jugements des tribunaux du contentieux de l'incapacité)
Première instance	Tribunaux de grande instance	Tribunaux d'instance (actions mobilières et personnelles jusqu'à 50.000 francs, tutelles...) Conseils de prud'hommes (litiges individuels du travail) Tribunaux de commerce (litiges entre commerçants, entreprises en difficulté...) Tribunaux paritaires des baux ruraux (litiges concernant les baux ruraux) Tribunaux des affaires de sécurité sociale (contentieux administratif de la sécurité sociale) Tribunaux du contentieux de l'incapacité (contentieux technique de la sécurité sociale)...

Juridictions pénales

En première instance, elles ont des compétences déterminées par la gravité des infractions. Elles peuvent également statuer en matière civile lorsque les victimes des infractions demandent réparation des préjudices subis.

	Juridictions de droit commun	Juridictions d'attribution
Cassation	Cour de cassation	
Appel	Cours d'appel	Cours d'assises d'appel
Première instance	Tribunaux de police (contraventions) Tribunaux correctionnels (délits) Cours d'assises (crimes)	Juridictions spécialisées : - pour les ministres (Cour de justice de la République) - pour les mineurs (juge des enfants, tribunaux pour enfants, cours d'assises des mineurs) - pour les militaires (tribunaux des forces armées, tribunaux aux armées) - pour les marins (tribunaux maritimes commerciaux)

JURIDICTIONS DE L'ORDRE ADMINISTRATIF

L'ordre administratif est, à l'image des juridictions civiles de l'ordre judiciaire, composé de juridictions de première instance, d'appel et d'une cour suprême. Cependant, à la différence de la Cour de cassation, le Conseil d'Etat, juge de cassation, possède des attributions en matière d'appel et même de juge en premier et dernier ressort.

	Juridictions de droit commun	Juridictions d'attribution
Cassation	Conseil d'État	
Appel	Cours administratives d'appel	Conseil d'État (1) Cour des comptes Conseils nationaux des ordres professionnels Conseil supérieur de l'éducation nationale...
Première instance	Tribunaux administratifs	Conseil d'État (2) Cour des comptes Conseil supérieur de la magistrature (statuant en matière disciplinaire) Cour de discipline budgétaire et financière Chambres régionales des comptes Conseils régionaux des ordres professionnels Conseil du contentieux de Wallis et Futuna...

(1) compétence du Conseil d'État en appel pour connaître :

- des jugements des tribunaux administratifs statuant sur des recours en appréciation de légalité,
- des jugements des tribunaux administratifs en matière d'élections municipales et cantonales,
- des ordonnances de référé en matière de libertés fondamentales,
- des jugements statuant sur les requêtes dirigées contre les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière,
- des arrêtés du conseil du contentieux des Iles Wallis et Futuna.

(2) compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'État pour connaître :

- des recours en annulation formés contre les décrets, contre les actes réglementaires des ministres, contre les décisions des organismes collégiaux à compétence nationale,
- des litiges d'ordre individuel concernant les fonctionnaires nommés par décret du Président de la République,
- des contestations des élections régionales et européennes,
- des refus d'autorisation de plaider au nom d'une commune...

2. Le juge constitutionnel

2. Quelle est la place du juge constitutionnel dans l'ordonnement juridique de l'Etat? S'il fait partie du pouvoir judiciaire, quel est son statut au sein de ce pouvoir?

La mise en place d'un contrôle juridictionnel de constitutionnalité de la loi est une création récente dans l'histoire constitutionnelle française. Longtemps refusée du fait de la souveraineté absolue de la loi, "expression de la volonté générale", selon les termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, l'existence d'une institution chargée d'examiner la conformité de la loi à la Constitution est une innovation de la Vème République. La Constitution du 4 octobre 1958 lui consacre un titre VII composé de 8 articles et le cite dans 6 autres articles. Cette création se caractérise aussi par son originalité : sur bien des points le Conseil constitutionnel est différent des autres Cours constitutionnelles.

Encore convient-il d'observer que l'intervention du Conseil constitutionnel ne s'est imposée dans toute sa portée que très progressivement. Dans sa conception initiale, la Constitution ne fait pas du contrôle de constitutionnalité des lois ordinaires une des compétences essentielles du Conseil constitutionnel. Celles de ses attributions qui, en 1958, paraissent prépondérantes sont l'appréciation du partage des domaines respectifs de la loi et du règlement, nouvellement institué en vue de préserver vis-à-vis du Parlement l'exercice du pouvoir réglementaire, ainsi que le contrôle des élections présidentielles, parlementaires et des opérations référendaires prévu par les articles 58, 59 et 60 de la Constitution. A l'époque, la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel de la conformité d'une loi ou d'un traité à la Constitution, avant leur entrée en vigueur, était réservée à quatre autorités seulement : le Président de la République, le Premier ministre et chacun des Présidents des assemblées. Nul ne prévoyait alors qu'à l'instar des Cours constitutionnelles américaines ou européennes, le Conseil constitutionnel serait amené à occuper la place prééminente qui est aujourd'hui la sienne dans l'équilibre institutionnel et dans la protection des libertés fondamentales.

L'évolution juridique consistant à garantir le respect par le législateur des droits fondamentaux à valeur constitutionnelle s'est faite en deux étapes successives. Le Conseil constitutionnel a tout d'abord tranché un débat sur la valeur juridique du Préambule de la Constitution de 1958, lequel fait référence à celui de la Constitution de la IVème République et à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Alors qu'une partie de la doctrine et des rédacteurs de la Constitution ne voyaient dans les principes contenus dans ces textes que des affirmations dénuées de portée directe, le Conseil constitutionnel, dès 1970, puis par une décision essentielle du 16 juillet 1971 en a reconnu la valeur juridique. A cette occasion, il a fait ressortir du Préambule de la Constitution de 1946 le caractère constitutionnel de la liberté d'association, principe fondamental reconnu par les lois de la République. Ce renforcement du rôle du Conseil dans l'ordre juridique est aussi dû à la révision

constitutionnelle du 29 octobre 1974, qui a élargi à 60 députés ou à 60 sénateurs la possibilité de contester la constitutionnalité d'une loi ordinaire. Cette réforme a eu, dès son entrée en vigueur, un effet très direct sur le nombre de saisines mais aussi sur la nature des textes soumis au contrôle de constitutionnalité. En effet, elle confère à l'opposition un moyen de développer des arguments pour contester la constitutionnalité de lois au contenu desquelles elle n'adhère pas. La possibilité de saisir le Conseil constitutionnel est ainsi devenue un pouvoir essentiel pour l'opposition parlementaire.

Conçu initialement comme un arbitre ayant essentiellement pour fonction de contrôler le respect du domaine de la loi par le législateur, le Conseil s'est donc transformé en juge de la conformité de la loi à l'ensemble des règles et principes à valeur constitutionnelle.

Fait-il pour autant partie du « pouvoir judiciaire » ? Non, en ce sens qu'il n'est pas une Cour suprême du type de celles des Etats-Unis d'Amérique : il est extérieur tant à l'ordre judiciaire qu'à l'ordre administratif. Oui en ce sens qu'il participe, en sa qualité de juge constitutionnel, au « pouvoir juridictionnel » tel qu'il est communément défini dans les démocraties actuelles. Il reste que les compétences qui lui sont confiées par la Constitution, le mode de nomination de ses membres, les modalités de sa saisine (à l'initiative exclusive d'autorités politiques, ainsi que la nature très particulière du contrôle de « constitutionnalité à la française », (qui est exclusivement préalable, enfermé dans un délai bref, assez souvent exhaustif et dans lequel le juge a, selon les cas, la faculté ou l'obligation de soulever d'office une question) en font plutôt un « organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics ».

B. Les compétences respectives du juge constitutionnel et des autres juridictions en matière de contrôle de constitutionnalité

1. Le contrôle des lois et autres actes

§ 1er. La nature du contrôle

3. Quels sont les actes (de droit interne et de droit international) contrôlés par le juge constitutionnel au regard des normes supérieures que sont la Constitution, les principes à valeur constitutionnelle et éventuellement les dispositions de droit international ?

Le Conseil constitutionnel contrôle obligatoirement la conformité à la Constitution des lois organiques et des règlements des assemblées parlementaires en application du premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, qui dispose : « Les lois organiques, avant leur promulgation, et les règlements des assemblées parlementaires avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution. »

Il contrôle également, lorsqu'il est saisi de conclusions en ce sens par certaines autorités, la conformité à la Constitution des lois ordinaires. C'est le deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution qui le prévoit : « Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs. »

De même les engagements internationaux peuvent lui être déférés avant leur ratification, comme le prévoit l'article 54 de la Constitution : « Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution. »

Enfin, depuis 1999, ce contrôle est étendu aux lois du pays adoptées par le congrès de Nouvelle-Calédonie.

En revanche, le Conseil constitutionnel se refuse, d'une part, à examiner la constitutionnalité des lois adoptées par référendum et, d'autre part, à exercer un contrôle de conventionnalité.

En ce qui concerne les lois référendaires :

Dans sa décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, le Conseil constitutionnel s'est reconnu incompétent pour statuer sur la loi adoptée par référendum et relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. Il a notamment estimé qu'il résultait « de l'esprit de la Constitution qui a fait du Conseil constitutionnel un organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics que les lois que la Constitution a entendu viser dans son article 61 sont uniquement les lois votées par le Parlement et non point celles qui, adoptées par le Peuple à la suite d'un référendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale ». Cette jurisprudence a été confirmée par la décision n° 92-313 DC du 23 septembre 1992 sur la loi référendaire autorisant la ratification du traité sur l'Union européenne.

En ce qui concerne le contrôle de conventionnalité :

Par sa décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975 sur la loi relative à l'interruption volontaire de grossesse, le Conseil constitutionnel s'est refusé à examiner la conformité d'une loi aux stipulations d'un traité ou d'un accord international au motif que « les décisions prises en application de l'article 61 de la Constitution revêtent un caractère absolu et définitif, ainsi qu'il résulte de l'article 62 qui fait obstacle à la promulgation et à la mise en application de toute disposition déclarée inconstitutionnelle ; qu'au contraire, la supériorité des traités sur les lois, dont le principe est posé à l'article 55 précité, présente un caractère à la fois relatif et contingent, tenant, d'une part, à ce qu'elle est limitée au champ d'application du traité et, d'autre part, à ce qu'elle est subordonnée à une condition de réciprocité dont la

réalisation peut varier selon le comportement du ou des Etats signataires du traité et le moment où doit s'apprécier le respect de cette condition ».

Le Conseil constitutionnel, en tant que juge constitutionnel, a toujours maintenu cette position. La motivation de ses décisions en la matière a cependant évolué. Aujourd'hui, il ne fait plus référence au caractère « relatif et contingent » de la supériorité des traités sur les lois, mais se borne à préciser que « s'il revient au Conseil constitutionnel, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article 61 de la Constitution de s'assurer que la loi respecte le champ d'application de l'article 55, il ne lui appartient pas en revanche d'examiner la conformité de celle-ci aux stipulations d'un traité ou d'un accord international » (décision n° 89-268 DC du 29 décembre 1989, loi de finances pour 1990).

Ce n'est que lorsque la Constitution exige un tel contrôle qu'il accepte de l'assurer. Cette hypothèse s'est notamment réalisée en 1998 lorsqu'il a été saisi de la loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994 :

« Considérant qu'en disposant que le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union aux élections municipales est accordé "selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne", l'article 88-3 de la Constitution a expressément subordonné la constitutionnalité de la loi organique prévue pour son application à sa conformité aux normes communautaires ; qu'en conséquence, il résulte de la volonté même du constituant qu'il revient au Conseil constitutionnel de s'assurer que la loi organique prévue par l'article 88-3 de la Constitution respecte tant le paragraphe premier de l'article 8 B précité du traité instituant la Communauté européenne, relatif au droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union aux élections municipales, que la directive susmentionnée du 19 décembre 1994 prise par le conseil de l'Union européenne pour la mise en oeuvre de ce droit ; qu'au nombre des principes posés par le paragraphe premier de l'article 8 B figure celui selon lequel les citoyens de l'Union exercent leur droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où ils résident "dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État" » (Décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998)

4. Cette compétence est-elle exclusive ? Si non, quelles sont les autres juridictions compétentes en la matière ? Qu'en est-il des autres actes et décisions ?

La compétence du Conseil constitutionnel en matière de contrôle de constitutionnalité des lois est exclusive. Aussi bien le Conseil d'Etat que la Cour de cassation ont, de tout temps, refusé d'exercer ce contrôle.

En revanche et en application de la jurisprudence du Conseil constitutionnel du 15 janvier 1975, tant le juge administratif (CE, Assemblée 20 octobre 1989, Nicolo)

que le juge judiciaire (Cour de cassation, chambre mixte, 24 mai 1975, Administration des douanes c/ Société Cafés Jacques Vabre) exercent un contrôle de compatibilité des lois avec les engagements internationaux. Le Conseil constitutionnel adopte d'ailleurs la même position lorsqu'il statue, non pas en sa qualité de juge constitutionnel mais comme juge électoral, à la suite des élections présidentielles, législatives, sénatoriales ou des opérations référendaires (décision du 21 octobre 1988, Assemblée nationale, Val d'Oise, cinquième circonscription).

En outre, le juge administratif et le juge judiciaire statuant au pénal sont compétents pour apprécier la constitutionnalité des actes administratifs en l'absence d'écran législatif. La théorie de l'écran législatif a été définie par R. Odent comme il suit : « Quand la légalité d'un acte administratif est contestée pour des motifs tirés de la violation de la Constitution, la position du juge administratif est totalement différente selon qu'une loi s'interpose entre la Constitution et cet acte, auquel cas la loi constitue pour le juge un écran infranchissable, et c'est en fonction de la loi seule qu'il apprécie la légalité de l'acte litigieux. Si, au contraire, aucune loi n'est intervenue en la matière, le juge administratif apprécie directement par rapport à la loi constitutionnelle la légalité discutée devant lui de l'acte administratif. » (Cours p. 232)

C'est ainsi, par exemple, que le Conseil d'Etat a par, un arrêt d'assemblée du 20 décembre 1995 (Mme Vedel), jugé « que les obligations faites à tout Français se rendant en Polynésie française par les articles 1er et 11 du décret du 27 avril 1939 de présenter une pièce d'identité datant de moins d'un an alors que la validité des cartes d'identité et des passeports est fixée respectivement à dix ans et à cinq ans, de produire un extrait de son casier judiciaire, de déposer une garantie de rapatriement et de remplir pour les autorités de police « une fiche spéciale d'identité » apportent à la liberté de circulation des citoyens sur le territoire de la République des restrictions qui ne sont pas, à la date des décisions attaquées, justifiées par des nécessités propres à ce territoire d'outre-mer »... Que se serait-il passé si les obligations contestées avaient été instituées par une loi ? Le Conseil d'Etat se serait alors reconnu incompétent pour juger de la constitutionnalité de cette loi au regard de la Constitution mais il aurait pu examiner sa compatibilité au regard de normes internationales et notamment de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Ce contrôle de conventionnalité n'est cependant pas sans limites puisque les deux ordres de juridiction refusent, en cas de contrariété entre une loi tirant les conséquences nécessaires de la Constitution et un engagement international, de faire prévaloir cet engagement sur la loi concernée (Conseil d'Etat, Assemblée, 30 octobre 1998, Sarran et Cour de cassation, Assemblée plénière, 2 juin 2000, Fraisse).

Extraits de l'arrêt Sarran : « Considérant que si l'article 55 de la Constitution dispose que "les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie", la suprématie ainsi conférée aux engagements internationaux ne s'applique pas, dans l'ordre interne, aux dispositions de nature constitutionnelle ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que le décret attaqué, en ce qu'il

méconnaîtrait les stipulations d'engagements internationaux régulièrement introduits dans l'ordre interne, serait par là même contraire à l'article 55 de la Constitution, ne peut qu'être écarté »

Extraits de l'arrêt Fraisse : « Attendu, ensuite, que l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999 a valeur constitutionnelle en ce que, déterminant les conditions de participation à l'élection du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie et prévoyant la nécessité de justifier d'un domicile dans ce territoire depuis dix ans à la date du scrutin, il reprend les termes du paragraphe 2.2.1 des orientations de l'accord de Nouméa, qui a lui-même valeur constitutionnelle en vertu de l'article 77 de la Constitution ; que la suprématie conférée aux engagements internationaux ne s'appliquant pas dans l'ordre interne aux dispositions de valeur constitutionnelle, le moyen tiré de ce que les dispositions de l'article 188 de la loi organique seraient contraires au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doit être écarté »

5. Le contrôle exercé par le juge constitutionnel est-il un contrôle préalable et/ou postérieur ?

Le contrôle de constitutionnalité exercé par le Conseil constitutionnel est préalable.

En effet, en application des articles 54 et 61 de la Constitution, le Conseil ne peut être saisi qu'avant la promulgation de la loi organique ou ordinaire, avant la ratification ou l'approbation de l'engagement international et avant l'entrée en vigueur du règlement de chacune des assemblées parlementaires.

Il s'est, par exemple, déclaré incompétent pour examiner la conformité à la Constitution d'une loi portant réforme du service national au motif qu'à la date à laquelle il avait été saisi, le Président de la République avait déjà signé l'acte portant promulgation de cette loi (décision n° 97-392 DC du 7 novembre 1997).

Cependant, il se reconnaît compétent pour apprécier « la régularité au regard de la Constitution des termes d'une loi promulguée... à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine » (décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendance).

Dans sa décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999 portant sur la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie, il a eu l'occasion de déclarer contraires à la Constitution les dispositions d'une loi organique qui étendaient aux élections au congrès et aux assemblées de province de Nouvelle-Calédonie des règles d'inéligibilité issues d'une loi du 25 janvier 1985 et qu'il n'avait pas, à l'époque, déclarées contraires à la Constitution (décision n° 84-183 DC du 18 janvier 1985, loi relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises).

6. Le contrôle exercé par le juge constitutionnel est-il un contrôle abstrait et/ou un contrôle concret ?

Il s'agit d'un contrôle abstrait puisqu'en sa qualité de juge constitutionnel, il n'est saisi d'aucun litige et que l'exception d'inconstitutionnalité n'a pas été prévue par le constituant.

§ 2. La saisine du juge constitutionnel

a. Les types de saisine

7. Quels sont les accès au juge constitutionnel (le recours en annulation, la question préjudicielle, la plainte constitutionnelle, autres voies) ? Quel est le nombre d'affaires pour chaque type de saisine ?

La compétence du Conseil constitutionnel est strictement délimitée par la Constitution et n'est susceptible d'être précisée et complétée par voie de loi organique que dans le respect des principes posés par le texte constitutionnel. Or, la Constitution et les lois organiques prises pour son application ne traitent que d'une seule voie d'accès au Conseil en sa qualité de juge constitutionnel : le recours en déclaration dont les caractéristiques seront détaillées dans les réponses aux questions 8 à 10. Le Conseil constitutionnel ne peut donc pas être saisi par les autres voies figurant dans la question : le recours en annulation, la question préjudicielle et la plainte constitutionnelle.

Tableau récapitulatif des décisions du Conseil constitutionnel selon le type d'actes soumis à son contrôle de constitutionnalité

	Loi ordinaire	Loi organique	Traité	Règlements des assemblées	Loi du pays
1958 à 1974	10	20	1	22	-
1975 à 1989	154	36	2	18	-
1990 à août 2001	123	36	5	20	1
TOTAL	287	92	8	60	1

b. Le recours en annulation

Bien que le recours en annulation n'existe pas devant le Conseil constitutionnel, pris en sa qualité de juge constitutionnel, il sera cependant répondu aux questions 8 à 10 mais uniquement en ce qui concerne le recours en déclaration.

8. Existe-t-il un recours direct devant le juge constitutionnel contre les lois ? Contre d'autres normes et actes ?

Ce recours est prévu par les articles 54 et 61 de la Constitution, déjà cités. Le contrôle de conformité à la Constitution des lois organiques, avant leur promulgation, et des règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, revêt un caractère obligatoire en vertu du premier alinéa de l'article 61 de la Constitution. Le contrôle des lois ordinaires et des engagements internationaux nécessite, quant à lui, une saisine. En outre, l'article 104 de la loi organique du 19 mars 1999, prise en application de l'article 77 de la Constitution, a prévu une saisine à l'encontre des lois du pays adoptées par le congrès de la Nouvelle-Calédonie.

9. Qui peut introduire ce recours et dans quels délais ?

La saisine du Conseil constitutionnel pour contrôler la conformité à la Constitution des lois organiques, avant leur promulgation, et des règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, revêt un caractère obligatoire en vertu du premier alinéa de l'article 61 de la Constitution. Elle est effectuée, s'agissant des lois organiques, par le Premier ministre dans le délai de quinze jours suivant leur adoption définitive par le Parlement et, s'agissant des règlements des assemblées, par le président de l'assemblée concernée.

La saisine du Conseil constitutionnel pour contrôler la conformité à la Constitution des lois ordinaires, avant leur promulgation, et des engagements internationaux, avant leur ratification ou approbation, revêt un caractère facultatif en vertu du deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution. En 1958, elle était réservée au Président de la République, au Premier Ministre, au Président de l'Assemblée Nationale et au Président du Sénat. Elle a été étendue à soixante députés ou soixante sénateurs en 1974 pour les lois ordinaires et en 1992 pour les engagements internationaux. Dans les faits les saisines parlementaires sont de loin les plus fréquentes s'agissant des lois ordinaires.

Le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours. Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation.

S'agissant des lois du pays adoptées par le congrès de la Nouvelle-Calédonie, la saisine du Conseil n'est pas directe. Elle doit être précédée d'une nouvelle délibération du congrès, demandée dans les quinze jours qui suivent l'adoption d'une loi du pays

par le haut-commissaire, le gouvernement, le président du congrès, le président d'une assemblée de province ou onze membres du congrès. La loi du pays qui a fait l'objet d'une nouvelle délibération du congrès peut ensuite être déférée au Conseil constitutionnel par le haut-commissaire, le gouvernement, le président du congrès, le président d'une assemblée de province ou dix-huit membres du congrès. Ils disposent à cet effet d'un délai de dix jours (articles 103 et 104 de la loi organique du 19 mars 1999).

10. Le juge constitutionnel peut-il suspendre des lois ou d'autres normes ou actes ?

Le Conseil constitutionnel intervient avant promulgation des lois, avant ratification des traités et avant mise en application des règlements des assemblées.

S'agissant des traités, l'article 54 de la Constitution dispose que : « Le Conseil Constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier Ministre, par le Président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution. »

S'agissant des lois et règlements d'assemblées, le premier alinéa de l'article 62 est tout aussi catégorique : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application. »

S'agissant des lois du pays de Nouvelle-Calédonie, une disposition identique figure dans l'article 105 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 : « Le Conseil constitutionnel se prononce dans les trois mois de sa saisine. Sa décision est publiée au Journal officiel de la République française et au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie. - Si le Conseil constitutionnel constate que la loi du pays contient une disposition contraire à la Constitution et inséparable de l'ensemble de la loi, celle-ci ne peut être promulguée. - Si le Conseil constitutionnel décide que la loi du pays contient une disposition contraire à la Constitution sans constater en même temps que cette disposition est inséparable de la loi, seule cette disposition ne peut être promulguée. - Dans le cas prévu à l'alinéa précédent, le gouvernement délibérant en conseil peut demander dans les dix jours qui suivent la publication de la décision du Conseil constitutionnel au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie une nouvelle délibération du congrès sur la disposition concernée afin d'en assurer la conformité à la Constitution. La nouvelle délibération a lieu conformément aux dispositions définies au deuxième alinéa de l'article 103. »

c. Le renvoi préjudiciel – l'exception d'inconstitutionnalité

Le renvoi préjudiciel pour exception d'inconstitutionnalité n'existe pas actuellement en France. Le Premier ministre Lionel JOSPIN envisage cependant une réflexion sur ce point. Voici ce qu'il a déclaré dans l'allocution qu'il a prononcée le 30 juin 2001 au

Conseil constitutionnel à l'occasion du colloque « La liberté d'association et le droit » : « Dans ce même esprit, je suis personnellement favorable à l'introduction de l'exception d'inconstitutionnalité en droit français. Cette question n'est pas nouvelle. Elle avait été évoquée dès 1958 au sein du groupe de travail chargé d'élaborer un avant-projet de Constitution. Elle a fait l'objet d'un projet de loi constitutionnelle préparé à l'initiative du Président BADINTER et souhaité par le Président François MITTERRAND en 1990. Le Comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le Doyen VEDEL était également favorable à son principe. Je crois utile de rouvrir, en toute sérénité, ce débat de fond. Sans le conclure par avance, j'observe que le mécanisme de l'exception d'inconstitutionnalité me paraît équilibré. Il n'ouvre aux citoyens la possibilité de contester la loi que lorsque le sort d'un litige, pendant devant une juridiction, dépend du point de savoir si le législateur a méconnu un droit fondamental ou une liberté de rang constitutionnel. Il évite le risque de la remise en cause générale et permanente de la loi. Il faudra envisager toutes les conséquences qu'aurait une telle réforme dans l'organisation actuelle du Conseil constitutionnel, comme dans celle du travail du Parlement et des juridictions. En tant que responsable politique, mon souci est d'étendre les garanties qu'il me semble légitime d'offrir aujourd'hui à nos concitoyens tout en veillant à ne pas laisser se multiplier les contestations infondées de la loi. »

Qui peut saisir le juge constitutionnel ?

11. Quelles sont les juridictions qui peuvent saisir le juge constitutionnel ? Au cas où toute juridiction est apte à poser une question, donne-t-on à la notion de juridiction une acception large ou au contraire restrictive ?

Sans objet

12. Les juridictions ont-elles l'obligation de poser la question ?

Sans objet

13. Y a-t-il une possibilité de s'opposer, par une procédure d'objection, d'opposition ou de recours, à ce que tout ou partie d'une affaire soit soumise au juge constitutionnel par une décision de renvoi? Dans l'affirmative, à qui appartient cette procédure et comment se déroule-t-elle ? Quelles en sont les conséquences ?

Sans objet

14. Comment la saisine du juge constitutionnel s'opère-t-elle? Quel est le rôle des parties dans l'élaboration de la question préjudicielle ? La question préjudicielle peut-elle être soulevée d'office ? Dans ce cas, y a-t-il une réouverture des débats sur la question ?

Sans objet

15. Les juridictions qui posent la question se prononcent-elles sur la constitutionnalité ou l'inconstitutionnalité éventuelle de la norme en cause ?

Sans objet

Le filtrage

16. Existe-t-il une procédure de filtrage qui permette au juge constitutionnel de limiter le nombre d'affaires ou d'accélérer leur traitement (irrecevabilité, réponse rapide, fin de non-recevoir, non-fondement manifeste, identité ou similitude de questions auxquelles le juge constitutionnel a déjà répondu)? Quelle est la proportion d'affaires ainsi filtrées ?

Sans objet

L'étendue de la saisine du juge constitutionnel

17. Quelle est la portée des considérations d'inconstitutionnalité émises par la juridiction qui pose la question (la juridiction *a quo*) ? Le juge constitutionnel doit-il rencontrer ces considérations ou peut-il les ignorer ? Peut-il soulever d'office ou à la demande des parties devant lui les moyens d'inconstitutionnalité non envisagés par la juridiction *a quo* ou est-il limité par la décision de renvoi ? Le juge constitutionnel peut-il contrôler des normes non visées par la question préjudicielle mais liées à celles-ci ?

Sans objet

18. Le juge constitutionnel est-il saisi de tous les aspects, tant de droit que de fait, du litige pendant devant la juridiction *a quo* ?

Sans objet

La pertinence de la question

19. Le juge constitutionnel peut-il rejeter la question au motif que celle-ci n'est pas utile à la solution du litige porté devant la juridiction *a quo* ?

Sans objet

L'interprétation de la question

20. Le juge constitutionnel peut-il reformuler la question afin de la rendre plus claire et de cerner davantage le débat constitutionnel ? Dans l'affirmative, quel usage est-il fait de cette faculté ?

Sans objet

L'interprétation de la norme contrôlée

21. Le juge constitutionnel doit-il respecter l'interprétation de la norme contrôlée donnée par la juridiction *a quo* ?

Sans objet

Le jus superveniens

22. Quelle est l'incidence d'une modification législative de la norme contestée intervenant après la décision de renvoi ?

Sans objet

Les parties

23. Les parties devant la juridiction *a quo* ou des tiers (personnes, institutions, autres juridictions, ...) peuvent-ils participer (volontairement ou obligatoirement) à la procédure devant le juge constitutionnel ? Dans l'affirmative, sous quelles formes ? De quelle manière sont-ils informés de la procédure devant le juge constitutionnel ? Peut-on intervenir devant le juge constitutionnel au seul motif qu'on est partie devant un juge de fond à un procès similaire à celui qui a amené la juridiction *a quo* à poser la question préjudicielle ?

Sans objet

24. Le ministère d'avocat est-il prévu ? Si oui, sous quelle forme ? Existe-t-il un ministère public auprès du juge constitutionnel ?

Sans objet

Les incidents du procès constitutionnel

25. Le désistement devant la juridiction *a quo* ou le décès d'une partie devant le même juge intervenu après la décision de renvoi a-t-il une influence sur le déroulement du litige constitutionnel ?

Sans objet

d. La plainte constitutionnelle (par exemple du type recours d'amparo, Verfassungsbeschwerde, ...)

Une telle procédure n'existe pas en France.

L'objet de la plainte constitutionnelle

26. Quel est l'objet de la plainte constitutionnelle? Contre quels actes une telle plainte peut-elle être déposée? Saisie d'une plainte constitutionnelle, le juge constitutionnel peut-il examiner les éléments de fait du litige ?

Sans objet

La recevabilité de la plainte

27. Qui peut déférer une plainte au juge constitutionnel ? De quelle manière ?

Sans objet

28. Le recours au juge constitutionnel est-il subordonné à l'épuisement de voies de recours ?

Sans objet

Le filtrage

29. Existe-t-il une procédure de filtrage qui permette au juge constitutionnel de limiter le nombre d'affaires ou d'accélérer leur traitement (sélection des affaires, irrecevabilité, réponse rapide, fin de non-recevoir, non-fondement manifeste...) ? Quelle est la proportion d'affaires ainsi filtrées ?

Sans objet

Les parties

30. Le plaignant participe-t-il à la procédure devant le juge constitutionnel ? Dans l'affirmative, sous quelles formes ? Qu'en est-il des autres parties ? Certaines autorités publiques peuvent-elles ou doivent-elles intervenir dans la procédure ?

Sans objet

31. Le ministère d'avocat est-il prévu ? Si oui, sous quelle forme ? Existe-t-il un ministère public auprès du juge constitutionnel ?

Sans objet

2. Le règlement des conflits entre juridictions

32. Le juge constitutionnel a-t-il pour mission de départager les compétences respectives des autres juridictions ? Dans l'affirmative, comment y procède-t-il ?

Le Conseil constitutionnel ne détient pas cette mission, qui est confiée depuis 1849, avec une interruption sous le second empire, au Tribunal des conflits. Cette juridiction est composée en nombre égal de membres du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation. Le ministre de la Justice en est le président de droit : en réalité il ne siège qu'en cas de partage de voix, une fois tous les dix ans environ.

Mais le Conseil constitutionnel concourt cependant à cette mission lorsqu'il contrôle les dispositions d'une loi attribuant compétence à un des deux ordres de juridiction. Ainsi, s'il a accepté en 1987 que le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence, qui est un organisme administratif, soit dévolu au juge judiciaire (décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987 ; cf. également décision n° 96-378 du 23 juillet 1996 s'agissant des décisions de l'Autorité de régulation des télécommunications), il a refusé en 1989 que soit transféré à ce même juge le contentieux des décisions administratives de reconduite à la frontière (décision n° 89-119 DC du 28 juillet 1989). Il lui arrive également, dans le silence des textes qui lui sont déférés, de préciser quel est le juge compétent (décisions n° 98-403 du 29 juillet 1998 en ce qui concerne les réquisitions de logement et n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 pour la procédure de référé permettant au pouvoir législatif d'obtenir du pouvoir exécutif certains éléments d'information).

II. Les relations entre le juge constitutionnel et les autres juridictions

A. Le lien organique

33. Quels sont les liens *organiques* entre le juge constitutionnel et les autres juridictions nationales (conditions d'accès, procédure de nomination, ...) ?

Le titre VII de la Constitution et notamment son article 56 ne comportent aucune disposition établissant des liens organiques avec les autres juridictions. En particulier,

la procédure de nomination fait intervenir des autorités politiques (Président de la République, président du Sénat et président de l'Assemblée nationale) et non pas juridictionnelles et n'exige pas d'expérience dans la fonction juridictionnelle. Il en est de même de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

B. Le lien procédural

34. Existe-t-il des liens *procéduraux* entre le juge constitutionnel et la juridiction qui le saisit ou contre laquelle la plainte est déposée (par exemple, un dialogue de juge à juge, afin de préciser ou d'affiner la question) ? Dans l'affirmative, quel usage est-il fait de cette faculté ?

Il n'existe aucun lien de procédure.

Rien n'empêche cependant qu'un dialogue s'établisse à l'occasion de colloques ou de rencontres, même informelles, entre les diverses cours suprêmes. Bruno GENEVOIS, ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel, révèle ainsi, dans un article intitulé « Faut-il maintenir la jurisprudence issue de la décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975 ? » (Les cahiers du Conseil constitutionnel, n° 7/1999, p. 101), que la décision du Conseil constitutionnel n° 80-216 DC du 3 septembre 1986, qui censure la violation directe par le législateur des dispositions de l'article 55 de la Constitution, a été « précédée d'une discussion, le 28 août 1986, entre le membre du Conseil rapporteur, le vice-président du Conseil d'Etat et le président de la section du contentieux ».

C. Le lien fonctionnel

§ 1er. Le contrôle et ses effets

35. Les décisions du juge constitutionnel constituent-elles toujours un précédent contraignant pour les autres juridictions?

Lorsque le Conseil constitutionnel déclare une disposition législative contraire à la Constitution, cette disposition n'entrera jamais en vigueur, faute de promulgation par le Président de la République. C'est une exigence posée par le premier alinéa de l'article 62 de la Constitution aux termes duquel : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application ». Le juge n'aura donc pas à l'appliquer, étant précisé que l'autorité de chose jugée attachée à une décision de non-conformité est limitée à la déclaration d'inconstitutionnalité visant les dispositions soumises au contrôle du Conseil constitutionnel et ne peut être utilement invoquée à l'encontre d'une autre loi (décision n° 88-244 DC du 20 juillet 1988, loi portant amnistie).

Lorsque le Conseil constitutionnel déclare une disposition législative conforme ou non contraire à la Constitution sans assortir cette déclaration de réserves, le juge l'appliquera sans s'interroger sur les conditions de constitutionnalité que doit remplir son application. C'est ainsi, par exemple, que la chambre criminelle de la Cour de cassation, par un arrêt du 23 février 1999 (Société Gylas Investissement, pourvoi n° X 96-18.643, arrêt no 472D) a admis qu'une disposition fiscale pouvait s'appliquer à des situations juridiques antérieures, en l'espèce à des immeubles acquis auparavant, au motif que le Conseil constitutionnel, dans sa décision 89-268 DC du 29 décembre 1989 (Loi de finances pour 1990), avait déclaré cette disposition conforme à la Constitution « sans que sa portée soit limitée par une réserve d'interprétation ». Elle en a déduit, par un motif de pur droit, qu'il revenait au juge judiciaire de donner son plein effet au texte litigieux.

Le problème se pose différemment lorsque le Conseil prononce des décisions « sous réserves ». Dans ce cas, les interprétations, qu'elles soient « neutralisantes », « constructives » ou « directives », s'imposent à l'ensemble des juridictions en application du second alinéa de l'article 62 de la Constitution qui dispose : « Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles. » Ainsi, « l'autorité des décisions visées par cette disposition s'attache non seulement à leur dispositif mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire et en constituent le fondement même » (Décision n° 89-258 DC du 8 juillet 1989, loi portant amnistie).

Les dispositions de l'article 62 s'appliquent également aux autres décisions prises par le Conseil constitutionnel en formation collégiale sur le fondement de la Constitution ou de la loi organique prévue par celle-ci. Il en est ainsi, par exemple, des décisions en matière électorale ou relatives à la répartition des matières entre la loi et le règlement.

36. Quels sont les modes de contrôle du juge constitutionnel (annulation, rejet, déclaration de constitutionnalité, déclaration d'inconstitutionnalité, arrêts interprétatifs, réserves d'interprétation, annulation d'une décision juridictionnelle, constat de lacune, constat de validité limitée, ...) ? Distinguez éventuellement pour les différents types de saisine (le recours en annulation, le renvoi préjudiciel, la plainte constitutionnelle).

Les décisions du Conseil constitutionnel, en qualité de juge de la constitutionnalité des lois et des traités, peuvent prendre les formes suivantes :

- incompétence ratione materiae (décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962 sur la loi référendaire relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct),
- incompétence ratione temporis (décision n° 97-392 DC du 7 novembre 1997 sur la loi portant réforme du service national),
- irrecevabilité (décision n° 2001-449 DC du 4 juillet 2001, loi relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception – 2^{ème} décision),

- déclaration de conformité ou de non-contrariété à la Constitution de l'ensemble de la loi déférée,
- déclaration de conformité ou de non-contrariété à la Constitution des seules dispositions contestées,
- déclaration de conformité ou de non-contrariété à la Constitution sous réserves de l'interprétation neutralisante, constructive ou directive donnée par le Conseil constitutionnel,
- déclaration de non-conformité ou de contrariété à la Constitution de la totalité de la loi déférée,
- déclaration de non-conformité ou de contrariété à la Constitution d'une partie des dispositions de la loi déférée (y compris les dispositions inséparables) : ce peut être des articles, des phrases ou des mots,
- déclaration de non-contrariété à la Constitution d'un traité soumis à ratification ou à approbation,
- déclaration de contrariété à la Constitution d'un traité, exigeant une révision constitutionnelle pour le ratifier ou l'approuver.

37. Quels sont les *effets* juridiques des arrêts du juge constitutionnel (ex nunc, ex tunc; erga omnes, inter partes; ...), isolément, sur le procès d'origine et sur tous les autres procès devant les juges de droit commun, sur d'autres normes, actes administratifs - réglementaires ou individuels - ou décisions juridictionnelles, ... (existe-t-il, par exemple, une procédure de réexamen, ...) ? Le juge constitutionnel peut-il limiter ou maintenir les effets dans le temps ?

Les décisions du Conseil constitutionnel, comme juge constitutionnel, ont un effet préventif puisqu'elles interviennent avant l'entrée en vigueur des normes contrôlées et un effet erga omnes en application de l'article 62 de la Constitution.

Ses décisions sont définitives sous deux réserves : le Conseil constitutionnel accepte tout d'abord d'être saisi d'une demande tendant à la rectification d'une erreur matérielle (décision du 23 octobre 1987, R. p. 55 : jurisprudence applicable en contentieux électoral mais qui pourrait être étendue en matière de contrôle de constitutionnalité) ; en outre il se reconnaît compétent pour apprécier « la régularité au regard de la Constitution des termes d'une loi promulguée... à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine » même si cette loi lui a été déférée antérieurement (décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999 portant sur la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie).

38. L'autorité des décisions du juge constitutionnel est-elle toujours respectée ? Rencontre-t-elle parfois de la résistance de la part des institutions ou juridictions ? Les autres juridictions éprouvent-elles parfois des difficultés à mettre en oeuvre les décisions du juge constitutionnel ?

Il est difficile de dire si les décisions du juge constitutionnel sont toujours respectées par les autres juridictions. Il est cependant possible de dire que, dans l'hypothèse où ce respect ne serait pas total, cette situation serait due aujourd'hui beaucoup plus à

l'ignorance, par les juges du fond, de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, et notamment des réserves d'interprétation qui conditionnent la constitutionnalité de la loi, que d'une attitude de rejet de cette jurisprudence.

En effet, les quelques cas de divergences de jurisprudence entre le Conseil constitutionnel et les autres cours suprêmes que l'on pouvait relever dans les années 1960 à 1980 ne sont plus d'actualité. On constate au contraire, à travers les conclusions du ministère public devant la Cour de cassation et celles des commissaires du gouvernement devant l'assemblée du contentieux du Conseil d'Etat, que la jurisprudence du Conseil constitutionnel est prise en considération non seulement dans les conditions fixées par l'article 62 de la Constitution mais même au-delà.

Deux exemples peuvent être donnés de cette constitutionnalisation grandissante du droit interne : le premier porte sur les contrôles d'identité, le second sur la répartition de compétence entre la loi et le règlement.

1 - Dans sa décision n° 93-323 DC du 5 août 1993, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la conformité à la Constitution de la loi relative aux contrôles et vérifications d'identité, qui permettait le contrôle d'identité de toute personne "quel que soit son comportement". Après avoir rappelé que la prévention des atteintes à l'ordre public était nécessaire à la sauvegarde de principes et de droits ayant valeur constitutionnelle, il a toutefois estimé que la pratique de contrôles d'identité généralisés et discrétionnaires était incompatible avec le respect de la liberté individuelle et n'a admis la constitutionnalité de ces dispositions que sous réserve que l'autorité concernée justifie, dans tous les cas, des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public qui avait motivé le contrôle.

Dans l'arrêt *Bechta* du 28 juin 1995, la deuxième chambre civile de la Cour de cassation a fait application, en matière de rétention administrative d'étrangers, des principes ainsi dégagés par le Conseil constitutionnel, en exigeant notamment que le contrôle préventif soit motivé par des éléments objectifs permettant de présumer l'atteinte à l'ordre public, et elle a approuvé le premier président d'une cour d'appel d'avoir estimé irrégulière l'interpellation de M. *Bechta* qui n'était intervenue le 6 décembre 1993 que par le seul effet d'un "procès-verbal de sécurisation" pris par le directeur départemental de la sécurité publique, suite à neuf infractions commises courant novembre 1993, les deux dernières étant du 29 novembre, soit une semaine auparavant. Ce document a donc été jugé insuffisant pour caractériser une menace à l'ordre public et justifier, en conséquence, un contrôle préventif d'identité.

2 – Dans sa décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999 (Loi relative au pacte civil de solidarité), le Conseil constitutionnel a jugé « que le législateur, en instaurant... le principe d'une publicité de la conclusion, de la modification et de la fin du pacte, n'a pas méconnu l'étendue des compétences qu'il tient de l'article 34 de la Constitution » mais a émis une réserve selon laquelle « il appartiendra... au pouvoir réglementaire, compétent pour fixer les modalités d'application des dispositions susanalysées, d'aménager dans le décret prévu par l'article 15 de la loi déferée l'accès des tiers aux

différents registres de manière à concilier la protection des droits des tiers et le respect de la vie privée des personnes liées par un pacte ».

Le Conseil d'Etat, saisi d'un recours contre le décret susmentionné au motif notamment que les dispositions relatives aux conditions d'accès aux informations prévues par cette publicité relèveraient de la compétence du législateur, a écarté ce moyen en se bornant à faire état de la décision du Conseil constitutionnel (CE, 8 décembre 2000, Conseil supérieur de l'administration de biens).

§ 2. L'interprétation par le juge constitutionnel

a. La réception de la jurisprudence des autres juridictions par le juge constitutionnel dans l'exercice de sa propre compétence

39. Le juge constitutionnel se considère-t-il lié par les interprétations données à l'acte contesté par la Cour de cassation, la Cour suprême ou d'autres juridictions (théorie du droit vivant, par exemple) ? Le juge constitutionnel peut-il néanmoins donner une autre interprétation ?

Le Conseil constitutionnel qui exerce un contrôle a priori ne se trouve pas en principe dans une situation où il serait obligé de statuer dans un domaine déjà examiné par les autres juridictions. Cependant, lorsqu'il dégage des principes constitutionnels et doit en faire application, et bien qu'il ne soit pas juridiquement lié par la jurisprudence dégagée par les autres cours suprêmes, il tient grand compte de celle-ci dans sa réflexion. Il lui est arrivé ainsi à plusieurs reprises de donner rang constitutionnel à des principes dégagés par ces cours suprêmes. L'exemple, le plus célèbre est celui de la liberté d'association, où le Conseil d'Etat avait vu en 1956, soit plusieurs années avant le Conseil constitutionnel dans sa célèbre décision de 1971, un des " principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ", mentionnés par le Préambule de la Constitution de 1946.

b. Les effets de l'interprétation du juge constitutionnel et la réception de la jurisprudence du juge constitutionnel par les autres juridictions dans l'exercice de leur propre compétence

40. L'interprétation des normes constitutionnelles et des normes législatives donnée par le juge constitutionnel s'impose-t-elle aux autres juridictions ? Que se passe-t-il en cas de non-respect de l'interprétation du juge constitutionnel ?

Cette interprétation s'impose aux autres juridictions dans les conditions et limites fixées par l'article 62 de la Constitution (cf. réponse aux questions 35 et 38). En cas de non-respect de cette interprétation, aucune sanction juridique n'existe. Cependant, et au-delà de l'article 62, le respect de la jurisprudence du Conseil constitutionnel résulte

de l'autorité morale de cette institution et du souci de bonne administration de la justice.

41. Le juge constitutionnel peut-il déclarer qu'une norme n'est constitutionnelle que dans l'interprétation précise qu'il donne ? Cette interprétation peut-elle s'écarter de celle du "droit vivant" ? Dans l'affirmative, quel usage est-il fait de cette faculté ?

Cf. réponse aux questions 35 et 38.

42. Quels sont les effets, pour les autres juridictions, d'un arrêt purement interprétatif ?

Cf. réponse aux questions 35 et 38.

III. L'interférence des juridictions européennes

A. Le juge constitutionnel et les autres juridictions face à la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

43. Le juge constitutionnel est-il tenu par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme ? Dans le cas où cette jurisprudence ne s'impose pas, influence-t-elle l'action du juge constitutionnel ?

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne constitue, pas plus qu'aucun autre traité, une norme de référence pour le contrôle de constitutionnalité des lois en France. La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes n'a pas lieu de s'imposer au Conseil constitutionnel. Elle constitue cependant pour lui une importante source d'inspiration. Certaines jurisprudences du Conseil sont directement inspirées de solutions dégagées par la Cour de Strasbourg, par exemple celle sur les validations législatives.

44. Le juge peut-il fonder sa décision sur une disposition de la Convention européenne et, ce faisant, écarter éventuellement l'action du juge constitutionnel ?

Rien n'interdit au juge administratif ou judiciaire d'écarter l'application d'une loi au motif qu'elle n'est pas compatible avec une norme internationale alors même que le juge constitutionnel l'a déclarée conforme à la Constitution. C'est l'application de la jurisprudence du Conseil constitutionnel de 1975 selon laquelle « une loi contraire à un traité ne serait pas pour autant contraire à la Constitution » (décision 74-54 DC du 15 janvier 1975).

45. Faut-il avoir intenté une procédure devant le juge constitutionnel avant de pouvoir s'adresser à la Cour européenne des droits de l'Homme (épuisement des voies de recours internes) ?

Non, dès lors que le juge constitutionnel est extérieur aux deux ordres de juridiction et qu'un particulier ne peut pas le saisir, même par la voie de l'exception, pour vérifier la constitutionnalité d'une loi.

B. Le juge constitutionnel et les autres juridictions face à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes

46. Le juge constitutionnel est-il tenu par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes? Dans le cas où cette jurisprudence ne s'impose pas, influence-t-elle l'action du juge constitutionnel ?

En raison de la supériorité en droit interne de la Constitution sur les normes de droit international, la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes ne s'impose pas au Conseil constitutionnel. Comme celle de la Cour de Strasbourg, la jurisprudence de la Cour de Luxembourg est cependant une source d'inspiration pour le Conseil constitutionnel. Il en est évidemment ainsi lorsque le problème soulevé touche de près des questions de droit communautaire (voir par exemple la décision du Conseil, n° 98-400 DC du 20 mai 1998, sur la loi organique relative au vote des ressortissants européens aux élections municipales et la notion de résidence dans un Etat de l'Union). Mais cette influence se manifeste au-delà même de telles questions (par exemple pour la notion de « confiance légitime » que le Conseil a partiellement « acclimaté » au droit interne en la déclinant au travers de principes de valeur constitutionnelle, comme celui selon lequel l'économie des contrats légalement conclus ne doit pas être remise en cause par le législateur sans motifs suffisants d'intérêt général ; décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail).

47. Le juge constitutionnel a-t-il déjà saisi ou pourrait-il saisir la Cour de justice des Communautés européennes ? En cas de non-application des dispositions internes incompatibles avec le droit communautaire, quel est le rôle du juge constitutionnel et des autres juridictions ?

Le Conseil constitutionnel n'a jamais saisi la Cour de justice des Communautés européennes. Il n'est pas pratiquement envisageable qu'il la saisisse eu égard au délai dans lequel il doit se prononcer. Une telle saisine préjudicielle soulèverait également des problèmes de principe.

48. La juridiction interne a-t-elle le choix entre la saisine du juge constitutionnel et celle de la Cour de justice des Communautés européennes ?

Non, ce choix n'existe pas dès lors que la juridiction de droit interne n'a pas la possibilité de saisir le juge constitutionnel d'une exception d'inconstitutionnalité.