



L'accès au juge constitutionnel : modalités et procédures

Rapport rédigé par M. Pascal JAN
pour le deuxième Congrès de l'[A.C.C.P.U.F.](#)

Texte arrêté le 1er février 2000

Introduction

Les conditions d'accès au juge et l'observation des règles d'organisation des recours sont au coeur de la science du droit et de l'effectivité de la règle de droit. H. Kelsen, théoricien du modèle de justice constitutionnelle concentrée, l'avait bien compris qui écrivait en 1928 dans une contribution majeure que « la question du mode d'introduction de la procédure devant le tribunal constitutionnel a une importance primordiale : c'est de sa solution que dépend principalement la mesure dans laquelle le tribunal constitutionnel pourra remplir sa mission de garant de la Constitution » [La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle), RDP, 1928, p. 245, n°9]. S'interroger sur les conditions d'accès au juge constitutionnel c'est bien davantage qu'exposer de simples techniques procédurales. C'est mesurer l'efficacité du contrôle du Conseil constitutionnel. L'analyse et l'insistance du professeur viennois sur le caractère fondamental des règles procédurales ont pu se nourrir des premières expériences françaises de contrôle de constitutionnalité des lois qui toutes échouèrent en raison notamment des modalités de recours retenues.

Le modèle français de justice constitutionnelle présente des particularités singulières dans le contrôle des normes. Seules les autorités politiques, dont les parlementaires, ont accès au juge, le contrôle - abstrait - est, sauf exception, de type préventif. Surtout, les modalités et les procédures d'accès au juge constitutionnel sont, pour l'essentiel, préétablies dans la Constitution (C) et précisées par l'ordonnance du 7

novembre 1958 portant loi organique relative au Conseil constitutionnel (ord.) qu'il s'agisse des titulaires du droit de saisine ou du moment de l'introduction du recours. Quant au déroulement du procès, il est très peu formalisé. Il n'existe pas de règlement intérieur de procédure. Enfin, à la différence des juges ordinaires, le juge constitutionnel intervient de façon marginale dans la définition de la recevabilité des recours.

L'ACCÈS AU JUGE CONSTITUTIONNEL : MODALITÉS ET PROCÉDURES

1. L'OUVERTURE DU DROIT DE SAISINE

1.1. Les requérants

L'une des spécificités du contentieux constitutionnel français normatif tient à la désignation *a priori* d'autorités politiques de saisine.

1.1.1. La fréquence des saisines et leur objet selon les requérants

	1958- 29.10.1974	29.10.1974- 1985	1986-1996	1997- 15.1.2000	Total
Président de la République					
Lois	0	0	0	0	0
Engagements internationaux	0	2	1	3	6
Premier ministre					
Lois	6	2	7	1	16
Lois organiques	20	28	29	6	83
Engagements	1	0	0	3	4

internationaux					
Nature réglementaire					
41	0	0	0	0	0
37.2	82	62	35	8	187
Président de l'Assemblée nationale					
Lois	0	2	1	0	3
Engagements internationaux	0	0	0	0	0
Règlement AN	12	4	11	2	29
Congrès	1	0	0	1	2
Nature réglementaire 41	2	2	0	0	4
Président du Sénat					
Lois	3	2	1	0	6
Engagements internationaux	0	0	0	0	0
Règlement S	9	7	12	1	29
Nature réglementaire 41	6	1	0	0	7
Députés					
Lois	///	106	85	20	211
Engagements internationaux	///	///	0	0	0
Sénateurs					
Lois	///	53	72	13	138
Engagements internationaux	///	///	1	0	1

Autorités de Nouvelle-Calédonie :

Haut-commissaire, Gouvernement, Président du Congrès, Président d'une assemblée de province et dix-huit membres du Congrès

Lois du pays de Nouvelle-Calédonie	///	///	///	1	1
------------------------------------	-----	-----	-----	---	---

/// = sans objet en raison d'une absence de qualité pour agir.

De toutes les compétences dévolues au Conseil constitutionnel par la Constitution, le contrôle de constitutionnalité de la loi suscite, depuis ses origines, de nombreux débats juridiques et politiques dès lors qu'est abordée la question de ses conditions d'ouverture. Les révisions constitutionnelles relatives au Conseil constitutionnel, qu'elles aient abouti ou non, ont d'ailleurs eu toutes pour objet non pas l'élargissement du champ de compétence du Conseil constitutionnel (hormis la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 qui soumet au contrôle du juge les lois du pays de Nouvelle-Calédonie -77C) mais l'extension des personnes habilitées à lui déférer un acte.

Requérants : En volume, les **saisines parlementaires** constituent l'essentiel des demandes juridictionnelles (93%). Les lois financières et économiques font, le plus souvent, l'objet de saisines. Mais lorsqu'on rapporte le nombre de saisines à celui des textes votés dans un domaine donné, on s'aperçoit que les requérants sont particulièrement vigilants à l'égard de textes légiférant en matière de libertés publiques (droit des étrangers, circulation des biens et des personnes, communication et droit pénal).

L'article 61.2C permet à deux minorités, une minorité de députés et une minorité de sénateurs, de contester la loi [A neuf reprises depuis 1974, une minorité parlementaire appartenant à des groupes soutenant l'action gouvernementale a saisi le Conseil constitutionnel de lois ou de dispositions législatives symboliques ou à forte connotation morale dont ils réprovaient l'adoption. Par exemple, telle fut l'hypothèse de la première saisine de ce genre dirigée contre la loi légalisant l'interruption volontaire de grossesse n° [74-54 DC](#) du 15 janvier 1975 ou encore du recours contre les lois bioéthique n° [94-343/344](#) du 27 juillet 1994]. Si les députés s'adressent plus fréquemment à la Haute Juridiction, l'écart tend à se réduire, les sénateurs montrant un activisme comparable à leurs homologues de l'Assemblée nationale. De 1975 à 1985, les sénateurs sont à l'origine d'un peu plus du quart de l'activité du Conseil, mais ce chiffre atteint 40% pour la période 1997-2000. La tendance est d'autant plus significative qu'elle se vérifie sur tous les bancs sénatoriaux. Par ailleurs, il est remarquable de constater que le nombre de saisines

pour la période 1975-1985 est sensiblement égal à celui de la décade suivante 1986-1996 avec respectivement 159 et 157 demandes enregistrées. Ces données chiffrées signifient que les minorités parlementaires se tournent régulièrement vers le Conseil pour obtenir sur le terrain juridique ce qu'elles n'ont pu obtenir sur le terrain politique quelle que soit leur sensibilité politique.

Jusqu'à l'élargissement des autorités de saisine en 1974, les **autorités de l'Etat** n'ont agi qu'à neuf reprises (6 saisines du Premier ministre et 3 du Président du Sénat). Plusieurs explications peuvent être données à ce faible débit. D'une part, le phénomène majoritaire limitait considérablement les désaccords entre le Premier ministre, qui dirige l'action du Gouvernement, et le Président de l'Assemblée nationale qui représentait la majorité de la chambre sur laquelle s'appuyait l'exécutif collégial. L'adéquation des majorités parlementaire et présidentielle rendait quant à elle inopérante la prérogative présidentielle, conçue en 1958 comme une prérogative attachée à la fonction d'arbitrage du Chef de l'Etat (5C). Celui-ci préserve ainsi son autorité et évite de critiquer une loi initiée par le Gouvernement dont il n'est pas certain qu'elle sera partiellement ou totalement invalidée. D'autre part, il n'y avait pas place pour les doutes ou contestations des dispositions de fond quant à leur conformité aux droits et principes fondamentaux consacrés par la Déclaration des droits de l'homme de 1789, confirmés et complétés par le Préambule de la Constitution de 1946, deux textes visés dans le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 jusqu'à ce que le Conseil constitutionnel affirme clairement leur valeur constitutionnelle. En effet, avant la décision *Liberté d'association* du 16 juillet 1971, les seules questions constitutionnelles soulevées avaient trait à la répartition des compétences entre le domaine de la loi et celui du règlement. C'est la raison pour laquelle le chef du gouvernement saisira le Conseil sur la constitutionnalité des dispositions législatives au seul regard des articles 34 et 37 de la Constitution. Dans ces conditions, le Président du Sénat incarnait le seul pôle éventuel d'opposition à un texte approuvé par le Gouvernement et la majorité des députés. Il saisît le Conseil constitutionnel à cette fin à plusieurs reprises et ses initiatives ont marqué la seconde naissance du Conseil. Elles traduisaient un sentiment partagé par la majorité des membres de la Chambre Haute : une fois le droit reconnu à une minorité de sénateurs de saisir le Conseil, le rôle du Président s'effaça.

Objet du contrôle : L'ouverture du contrôle de constitutionnalité des engagements internationaux aux parlementaires en 1992 (54C) n'a pas produit cet effet de « ruée » vers le juge observé pour les lois. Plusieurs explications peuvent être avancées. *Primo*, les engagements internationaux soulèvent rarement des enjeux politiques majeurs, seuls susceptibles d'intéresser les parlementaires dans leur stratégie de contestation du Gouvernement. *Deusio*, lorsque de tels traités ont été négociés, le Président de la République et/ou le Premier ministre se sont empressés de les déférer au contrôle du juge, conformément aux missions qui sont les leurs. Les recours présidentiels, six à ce jour [n° 76-71 DC (élection du Parlement européen au suffrage universel direct), n° 85-188 DC (protocole sur l'interdiction de la peine de mort), n° 92-308 DC (Traité d'Union européenne), n° 97-394 DC (Traité d'Amsterdam), n° 98-408 DC (Cour pénale internationale) et n° 99-412 DC (Charte européenne des langues régionales ou minoritaires)], obéissent à une fonction d'arbitrage qui fait du chef de l'Etat le gardien des institutions et de l'indépendance nationale mais également reposent sur sa capacité à soumettre à l'approbation populaire l'autorisation de ratifier un traité qui « sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions » (11C). Quant au Premier ministre, son droit d'agir dont il a usé à trois reprises [n° 70-39 DC (Ressources propres aux Communautés européennes), n° 97-394 DC Traité d'Amsterdam, n° 98-408 DC Cour pénale internationale (deux décisions rendues sur saisine conjointe avec le Président de la République)] découle de ses compétences constitutionnelles (20 et 21C) qui l'associent à la conduite des relations internationale. *Tertio*, il paraît difficile pour les parlementaires, ainsi que pour les Présidents des chambres, de contester ou de douter de la constitutionnalité d'un instrument international sans avoir eu connaissance de sa teneur précise avant que ne s'engage la procédure législative d'autorisation de ratification ou d'approbation. La seule saisine parlementaire (1992 sur le traité d'Union européenne) concerna un Traité dont les auteurs connaissaient le contenu en raison du contrôle opéré par le Conseil constitutionnel (92-308 DC) et de la nécessité de réformer la Constitution afin d'en autoriser la ratification (révision du 25 juin 1992).

A ces raisons, il convient d'ajouter une explication plus technique : la circonstance que les traités sont soumis pour avis au Conseil d'Etat lequel en examine,

notamment, la conformité à la Constitution. Les stipulations dont la constitutionnalité lui apparaît douteuse disparaissent donc le plus souvent, *ex ante*, du texte.

Le classement par périodes des autres saisines, obligatoires pour les lois organiques et les règlements des assemblées parlementaires (61.1C) ou facultatives pour l'examen des fins de non-recevoir (41C) ou des demandes de délégalisation (37.2C), deux procédures relatives au partage des compétences de la loi et du règlement, n'est pas significatif. En effet, non seulement les conditions de recours n'ont pas évolué mais surtout, la saisine du juge en ces matières dépend entièrement des nécessités et de l'opportunité de modifier des textes en vigueur ou de légiférer dans de nouveaux domaines.

On fera simplement observer, en premier lieu, la désuétude qui frappe les recours exercés en application de l'article 41 de la Constitution. Comme en ce qui concerne l'article 37.2, l'article 41 a pour seul objet de faire statuer le Conseil constitutionnel, au cours de la procédure parlementaire, sur la question de savoir si un texte d'initiative parlementaire peut ou non figurer dans une loi ou s'il relève du domaine réglementaire. Compte tenu de la perturbation que cette procédure crée dans l'ordre du jour parlementaire, de la possibilité pour le Premier ministre de faire usage de l'article 37.2C et de la perméabilité de la frontière séparant la loi du règlement [*n° 82-143 DC du 30 juillet 1982 : décision par laquelle le Conseil, juge de la constitutionnalité de la loi, considère que n'est pas susceptible d'être déclarée contraire à la Constitution une méconnaissance du partage de la loi et du règlement tel qu'il résulte des articles 34 et 37 de la Constitution*], les saisines de l'article 41 sont inexistantes depuis 1979. En revanche, les saisines du Premier ministre tendant au déclassement des textes en forme législative (37.2C) sont relativement nombreuses. Mais ce chiffre ne fait que traduire des demandes ponctuelles des ministères ou du Premier ministre à la suite de la consultation de la commission de codification.

En second lieu, si les députés et les sénateurs ont, dans les premières années de la Ve République mais également plus récemment, modifié à de nombreuses reprises leur règlement, les 29 saisines des Présidents de chambre (qui agissent comme les représentants de leur assemblée au nom de la protection imposée de la stabilité

institutionnelle) [*En raison de l'importance des règlements des chambres dans tout ce qui intéresse la procédure législative ou des rapports des assemblées et du Gouvernement*], traduisent une prise de conscience et une volonté réelle de moderniser la procédure législative en perfectionnant le contrôle du Gouvernement et en permettant une participation plus effective du Parlement national à l'élaboration de la législation communautaire. S'agissant des deux saisines du Président de l'Assemblée nationale portant sur les règlements du Congrès [n° 63-24 DC du 20 décembre 1963 et n° 99-415 DC du 28 juin 1999], réunion de l'Assemblée nationale et du Sénat pour voter un projet de loi de révision constitutionnelle, elles traduisent une conception extensive de la notion même d'assemblée parlementaire.

Quant à l'unique recours enregistré à ce jour contre une loi du pays de Nouvelle-Calédonie (n° 2000-1 LP du 27 janvier 2000), il a été rejeté par le Conseil constitutionnel. Cette première saisine portait sur une loi financière qui n'est que la troisième votée par le congrès.

1.1.2. Les conditions d'ouverture du recours ont-elles évolué dans le temps?

L'une des particularités du fonctionnement de la juridiction constitutionnelle tient, pour les aspects essentiels, à ce qu'elle trouve sa source dans la Constitution : la détermination des autorités et personnes habilitées à la saisir ainsi que le moment de la saisine sont en effet fixés par le texte constitutionnel. Dès lors, l'évolution éventuelle des conditions d'ouverture des recours exige une révision constitutionnelle.

A ce jour, deux réformes constitutionnelles ont élargi le droit de recours, à chaque fois au profit de la minorité parlementaire.

Jusqu'à la loi constitutionnelle du 29 octobre 1974, seules les quatre plus hautes autorités de l'Etat avaient le droit de déférer au Conseil une loi définitivement adoptée par le Parlement : le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat. La révision de l'article 61C initiée par le Président de la République nouvellement élu brisa ce monopole en

étendant cette prérogative à 60 députés ou 60 sénateurs. Cette modification constitutionnelle a transformé le Conseil constitutionnel, sur le plan de son activité et de sa place dans les institutions de la Ve République. Plus de 97% des décisions du Conseil sont postérieures à l'acte constituant du 29 octobre 1974. Depuis cette date, le juge constitutionnel statue en moyenne plus de dix fois par an sur la constitutionnalité d'un texte législatif soit autant qu'entre 1958 et 1974 ! La pratique parlementaire de la saisine est bien le moteur de la garantie effective des règles constitutionnelles. Par ailleurs, l'extension du droit de saisine a donné son plein effet à la décision fondatrice du 16 juillet 1971 (n° [71-44 DC](#), Rec.29) par laquelle le juge conféra valeur constitutionnelle au préambule de la Constitution de 1958, lequel renvoie à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et au préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. Les saisissants invoquent en effet régulièrement, bien que de façon inégale, ces éléments du bloc de constitutionnalité à l'appui d'un recours contre une loi.

Par la **loi constitutionnelle du 25 juin 1992** qui modifia la Constitution afin de permettre que s'engage la procédure d'autorisation de ratifier du traité d'Union européenne déclaré partiellement contraire à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel (n° [92-308 DC](#) du 9 avril 1992, Rec. 55), les parlementaires obtinrent une nouvelle rédaction de l'article 54 de la Constitution leur permettant de saisir le Conseil d'un engagement international avant sa ratification dans les conditions requises pour déférer une loi ordinaire. Cette faculté, ouverte dès 1958 aux autorités déjà habilitées à déférer une loi ordinaire, a été utilisée immédiatement par les sénateurs (n° [92-312 DC](#) du 2 septembre 1992, Rec. 76). Depuis lors, les parlementaires se sont abstenus d'agir en partie en raison des saisines effectuées conjointement par le Président de la République et le Premier ministre (n° [97-394 DC](#) du 31 décembre 1997 et n° [98-408 DC](#) du 22 janvier 1999) ou à la seule initiative du chef de l'Etat (n° [99-412 DC](#) du 15 juin 1999) s'agissant de traités internationaux portant atteinte à la souveraineté nationale.

Dans une certaine mesure, la révision constitutionnelle de 1992 élargit en la parachevant la jurisprudence constitutionnelle qui admît, dès 1976, la possibilité pour un groupe de parlementaires de critiquer la constitutionnalité d'un traité ou d'un accord international à l'occasion de l'examen de constitutionnalité d'une loi de

ratification ou d'approbation (n° 76-71 des 30-31 décembre 1976, Rec.15. Pour une première application, n° 80-116 DC du 16 juillet 1980, Rec.36).

1.1.3. La Cour elle-même dispose t-elle d'une possibilité d'autosaisine ?

Conformément à la tradition juridictionnelle française, seules sont recevables les saisines des personnes et autorités extérieures à la juridiction constitutionnelle.

Des propositions et projets attribuant un pouvoir d'autosaisine au juge constitutionnel ont pourtant été soutenus publiquement. Outre une réforme en ce sens réclamée en 1960 par l'ancien Président de la République et membre du Conseil constitutionnel, Vincent Auriol, il importe de mentionner la tentative d'introduction d'un droit de saisine *proprio motu* au Conseil pour examiner les lois qui lui « paraîtraient porter atteinte aux libertés publiques garanties par la Constitution » lors de la discussion du projet de loi constitutionnelle étendant le droit de recours au Conseil (1974). En raison du refus presque unanime des parlementaires, en l'état actuel des textes, les pouvoirs du juge constitutionnel ne s'exercent jamais spontanément. Ce débat n'est plus d'actualité.

En revanche, lorsqu'il est saisi d'un texte dans les conditions prévues par l'article 61 alinéa 2 de la Constitution, le juge constitutionnel peut soulever d'office des griefs qui n'ont pas été invoqués par les requérants.

1.1.4. Les requérants peuvent-ils se désister de leur saisine ? Si oui, dans quels délais et selon quelles procédures ? En particulier, le désistement peut-il n'être que partiel ?

Le Conseil constitutionnel a tranché cette question à l'occasion du contrôle de constitutionnalité d'une loi dans le sens de la négative par sa décision n° 96-386 DC du 30 décembre 1996 (Rec.154). Il y a sans doute lieu d'étendre cette jurisprudence au contrôle des engagements internationaux. La question reste entière pour les autres chefs de compétence du Conseil.

Une fois la saisine déposée en application de l'article 61.2C, tout désistement est impossible, quel que soit son auteur. Le Conseil a considéré en effet « qu'aucun des textes fixant la procédure applicable devant lui n'habilite les autorités de saisine à [le] dessaisir ». La saisine est collective, elle résulte indivisiblement de l'ensemble des signataires et déclenche un processus de contrôle qui échappe aux saisissants. Ce qui est applicable à l'acte de procédure vaut *a fortiori* pour les moyens développés à son appui, d'autant que la recevabilité du recours n'est en aucune façon tributaire de leur existence (n° [86-211 DC](#) du 26 août 1986, Rec. 120 et n° [95-360 DC](#) du 2 février 1995, Rec. 195). Une fois introduite, la saisine dépasse l'initiative du requérant pour assurer le respect inconditionné et supérieur de la constitutionnalité.

La décision, confirmée depuis lors (n° [99-421 DC](#) du 16 décembre 1999), n'admet le désistement d'instance qu'en cas d'erreur matérielle, de fraude ou de vice du consentement. Dans l'affaire précitée, le juge n'a pas regardé comme constitutive d'un vice ou d'une erreur matérielle la confusion qui aurait accompagné la signature d'une saisine. Il convient de noter que l'authenticité de la signature de chaque requérant est vérifiée : en cas de doute, le signataire n'est pas compté au nombre des auteurs de la saisine.

Le raisonnement du Conseil repose sur deux arguments. Le premier d'ordre procédural découle d'une interprétation littérale du texte constitutionnel (art 61.2 C) et de l'ordonnance organique relative au Conseil (art. 18). A lui seul, l'argument peut paraître fragile dans la mesure où le Conseil admet le désistement dans le contentieux des élections parlementaires alors même que l'ordonnance et le règlement de procédure applicable au contentieux des élections législatives et sénatoriales sont silencieux sur ce point. D'où le recours à un critère décisif au terme duquel aucune disposition constitutionnelle ou organique n'autorise les autorités habilitées à le saisir à « faire obstacle à la mise en oeuvre du contrôle de constitutionnalité engagé ». Par cette formulation, le Conseil signifie que la saisine est assimilable à un recours d'ordre public qui fait obligation au juge, une fois saisi valablement, de statuer sur la demande indépendamment de la volonté ou de la situation juridique de son ou ses auteurs.

1.2. Actes contrôlés

Déterminés à contenir le Parlement, les constituants ont décidé de soumettre au contrôle du Conseil constitutionnel les principaux actes adoptés par les assemblées : lois et résolutions réglementaires. Dans le même esprit, le gouvernement s'est vu reconnaître le droit de saisir le juge afin d'obtenir le déclassement des textes de forme législative qui empiéteraient dans le domaine réglementaire. Enfin, le contrôle des engagements internationaux répond à une volonté des rédacteurs du texte constitutionnel : préserver la souveraineté nationale au moment où s'affirme une entité communautaire.

1.2.1. Classifier les actes ou normes susceptibles d'être contrôlés par catégorie et donner, par périodes chronologiquement définies, le nombre de saisines dont la Cour a été valablement saisie.

	1958- 29.10.1974	29.10.1974- 1985	1986-1996	1997- 1.1.2000	TOTAL
Lois	9	165	166	33	373
Lois organiques	20	28	29	6	83
Règlements des assemblées	22	11	23	4	60
Traités	1	2	2	3	8
Nature législative ou réglementaire d'une disposition (41C)	8	3	0	0	11
(37.2 C)	82	62	35	8	187

1.2.2. Y a-t-il des normes ou des actes placés hors contrôle ?

La Constitution de 1958 délimite strictement la compétence du Conseil constitutionnel. Elle ne peut être précisée et complétée par voie de loi organique que

dans le respect des principes posés par le texte constitutionnel. En conséquence, le juge constitutionnel ne saurait se prononcer au titre d'autres chefs de compétence que ceux qui sont expressément prévus par la Constitution ou la loi organique. C'est en application de ces principes rappelés dans une décision n° [92-313 DC](#) du 23 septembre 1992 (Rec.94) que le Conseil constitutionnel a expressément dégagé les actes insusceptibles de contrôle.

Entrent dans cette catégorie **les lois référendaires** (n° [62-20 DC](#) du 6 novembre 1962 Rec. 27 et n° [92-313 DC](#) du 23 septembre 1992 Rec. 94). L'impunité juridictionnelle de l'oeuvre normative du peuple s'applique quelle que soit sa fonction, constituante ou législative. Le Conseil constitutionnel la soustrait à tout contrôle, quel qu'en soit le fondement (11C ou 89C). La Haute instance en a ainsi jugé à deux reprises à propos de lois soumises à l'approbation populaire sur le fondement de l'article 11 de la Constitution. En 1962, la déclaration d'incompétence concernait la loi référendaire de nature constitutionnelle qui instituait l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. Trente ans plus tard, en septembre 1992, le Conseil réaffirme sa position à l'occasion de la loi autorisant la ratification du Traité de l'Union européenne.

Ces deux décisions d'incompétence s'appuient autant sur les sources formelles (Constitution et ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique relative au Conseil constitutionnel) que sur le rôle de la juridiction constitutionnelle. Selon le Conseil constitutionnel, le terme « lois » visé à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution ne concerne que les lois parlementaires, seules susceptibles de porter atteinte à l'équilibre des pouvoirs établi en 1958 et dont le Conseil est le garant. L'incompétence qui repose essentiellement sur un critère organique ne contredit pas pour autant l'article 3 de la Constitution française qui place au même rang l'exercice de la souveraineté nationale par le peuple ou ses représentants puisque le juge admet la modification d'une loi référendaire par une loi parlementaire (n° [76-65 DC](#) du 14 juin 1976, Rec.28 et n° [89-265 DC](#) du 9 janvier 1990, Rec.12).

Le Conseil a jugé également qu'échappaient à l'examen de constitutionnalité **les ordonnances de l'article 92 de la Constitution portant loi organique** dont l'objet consistait à mettre en place les institutions (n° [60-6 DC](#) du 15 janvier 1960, Rec. 21).

Or, en application de l'article 61.1C, les lois organiques sont transmises obligatoirement au Conseil avant leur promulgation. La question d'une remise en cause de cette solution en vertu de la jurisprudence du contrôle limité d'une loi promulguée (n° [85-187 DC](#) du 25 janvier 1985, cf *infra*) n'a pas été posée. La doctrine est partagée. On remarquera simplement qu'il ne s'agit pas de textes promulgués, donc susceptibles de rentrer dans le cadre de la jurisprudence dite « Etat d'urgence de Nouvelle-Calédonie » (se reporter au point 1.2.3 ci-après).

Par ailleurs, statuant toujours sur la constitutionnalité d'une loi, le Conseil a précisé en 1985 qu'en vertu des dispositions du deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, le contrôle de constitutionnalité **ne peut porter sur les ordonnances prévues par l'article 38 de la Constitution** (qui autorisent provisoirement le Gouvernement à intervenir dans le domaine législatif) **lorsqu'elles n'ont pas été ratifiées**. Le Conseil d'Etat n'exerce pas moins un contrôle de légalité sur de tels textes en l'absence d'une intervention législative explicite ou implicite (n° [85-196 DC](#) du 8 août 1985, Rec.63).

Enfin, **la question de la justiciabilité des lois parlementaires constitutionnelles reste ouverte**. Saisi pour la seconde fois de la constitutionnalité du traité d'Union européenne par plus de soixante sénateurs eu égard à la Constitution modifiée (révision du 25 juin 1992 qui tirait les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 9 avril 1992 déclarant partiellement contraire l'engagement international soumis à son examen), le Conseil constitutionnel pose comme principe que le pouvoir constituant est souverain sous réserve des limitations formelles touchant aux périodes au cours desquelles une révision de la Constitution ne peut être engagée ou poursuivie et des limitations matérielles (la forme républicaine du Gouvernement). La doctrine interprète diversement le raisonnement du juge.

1.2.3. A l'occasion d'un recours contre une loi, est-il possible de contester la constitutionnalité d'une autre loi que celle, par exemple, qui fait l'objet du recours ?

L'article 61, alinéa 2, de la Constitution institue un contrôle *a priori* et abstrait sur une loi. Cette spécificité du contrôle de constitutionnalité français n'a pas empêché le

Conseil constitutionnel d'admettre un contrôle limité des lois déjà promulguées par une décision n° [85-187 DC](#) du 25 janvier 1985 (décision précitée, Rec. 43).

Aux termes du dixième considérant de cette décision, il est indiqué que « si la régularité au regard de la Constitution des termes de la loi promulguée peut être utilement contestée à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine, il ne saurait en être de même lorsqu'il s'agit de la simple mise en application d'une telle loi ».

Cette jurisprudence ouvre une brèche, sous certaines conditions, dans le principe selon lequel le Conseil constitutionnel ne peut être saisi que de lois non promulguées. Toutefois, les affaires soumises à l'appréciation du Conseil constitutionnel sont rarement l'occasion d'une mise en oeuvre de cette jurisprudence. Depuis 1985, le Conseil constitutionnel ne s'est livré à l'examen approfondi de la constitutionnalité de dispositions législatives promulguées qu'à quatre reprises. Par trois fois (n° [89-256 DC](#) du 29 juillet 1989 / n° [96-377 DC](#) du 16 juillet 1996 et n° [97-388](#) du 20 mars 1997) le résultat s'est traduit par un constat de non-contrariété. En revanche, la décision n° [99-410 DC](#) du 15 mars 1999 concernant une loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie est la première application positive de cette jurisprudence, le juge déclarant « contraires à la Constitution » deux articles d'une loi en vigueur. La particularité de cette décision tient aussi à ce que ces dispositions étaient contenues dans une loi qui avait déjà été déférée. Il en résulte que l'autorité de la chose jugée (art. 62 C) n'est pas opposable au Conseil constitutionnel, position logique sauf à figer la jurisprudence et empêcher toute évolution et adaptation de la jurisprudence constitutionnelle.

Enfin, pour conclure sur cette question, le Conseil constitutionnel refuse d'étendre la jurisprudence *Etat d'urgence en Nouvelle-Calédonie* à l'appréciation de la validité des engagements internationaux lorsqu'il en est saisi à titre préventif (art. 54 C, décision n° [92-308 DC](#) du 9 avril 1992 précitée).

1.3. Les délais

Les délais de procédure enferment dans une durée plus ou moins longue l'exercice d'une action en justice pour réduire l'incertitude juridique pesant sur un acte. Le

problème de la fixation des délais (ou de leur absence) relève soit de la loi constitutionnelle, soit de l'ordonnance organique relative au Conseil constitutionnel.

1.3.1. Y a-t-il des recours recevables sans délai ?

Par dérogation au droit commun des recours, le droit constitutionnel juridictionnel connaît plusieurs situations de contrôle dont le déclenchement n'est subordonné à aucun délai.

A commencer, en premier lieu, pour certains recours obligatoires. L'article 61, alinéa 1, de la Constitution dispose que les **règlements des assemblées parlementaires** sont examinés obligatoirement par le Conseil avant leur mise en application. La date d'application de la résolution parlementaire n'étant jamais arrêtée, aucun délai ne s'impose au président d'une Chambre pour la transmettre au juge constitutionnel. L'absence de délai-limite n'a pas eu de répercussion sur la pratique de la saisine puisque, à l'exception des règlements définitifs, jamais le président du Sénat ou celui de l'Assemblée nationale n'ont saisi tardivement le juge [*La résistance du Sénat au début de la mise en place des institutions a révélé son hostilité, du moins sa méfiance, à l'égard de ce nouvel organe concurrent, mais surtout a retardé l'avancement de ses travaux*]. Des études statistiques montrent que le président de l'Assemblée nationale tarde moins que son homologue du Sénat à déférer les résolutions portant modification du Règlement au Conseil. Mais, dans l'ensemble, ces autorités accomplissent leur mission avec diligence. Depuis l'application des règlements définitifs et pour un nombre équivalent de recours (29), le délai moyen de saisine s'établit à 2,9 jours pour le Président de l'Assemblée nationale contre 2,3 jours pour celui du Sénat.

En matière de recours facultatifs, les deux procédures de **l'examen de fins de non-recevoir** (41 C) et de **l'appréciation de la nature juridique d'un texte de forme législative** (37, alinéa 2 C) n'obéissent à aucun délai. Dans la première hypothèse, sur les onze demandes enregistrées au Conseil, toutes l'ont été le jour même de la suspension de séance. Dans la seconde hypothèse qui donne lieu à un contentieux plus étoffé, la demande dépend d'une appréciation discrétionnaire des ministères et

des actions qu'entend mener le Gouvernement. Aucun délai butoir n'est donc susceptible d'être établi. Ainsi, le Gouvernement peut saisir le Conseil d'un texte plus d'une dizaine d'années après sa promulgation (par exemple : n° 99-185 L du 18 mars 1999) comme moins d'une année après son entrée en vigueur (n° 77-100 L du 16 novembre 1977).

1.3.2. Les conditions de délais applicables aux actes ?

	Délais de recours	Textes
Lois	Avant promulgation 15 jours maximum	art. 61.2 C
Lois organiques	Avant promulgation 15 jours maximum	art. 61.1 C
Règlements des assemblées	Avant leur mise en application	art. 61.1 C
Engagements internationaux	Entre la signature et l'acte en autorisant la ratification ou l'approbation	art. 54 C
Nature législative ou réglementaire d'une disposition	Sans délai	art. 37.2 C
Nature législative ou réglementaire d'une disposition	Au cours de la procédure législative	art. 41 C

Ce tableau conduit aux précisions suivantes :

1. Aux termes de l'article 10 de la Constitution, le Président de la République dispose des quinze jours qui suivent la transmission de la loi au Gouvernement pour promulguer le texte définitivement adopté par le Parlement. La loi promulguée s'entend de la loi signée par le chef de l'Etat, laquelle signature précède matériellement la publication de la loi au *Journal Officiel*. La promulgation se distingue donc de la publication. La loi promulguée qui est datée du jour de sa signature par le chef de l'Etat ne peut plus être directement contestée par voie d'action *a priori* devant le Conseil constitutionnel (n° 97-392 DC du 7 novembre 1997). Par cette décision et cette distinction établie entre promulgation et publication,

le Conseil a précisé implicitement mais nécessairement le délai exact dont disposaient les saisissants pour déférer une loi ordinaire au Conseil. La computation des délais inclut le *dies a quo* (le point de départ du délai commence à courir dans l'instant qui suit l'adoption définitive de la loi) mais exclut *le dies ad quem* (le terme du délai s'achève la veille du jour de la promulgation).

2. S'agissant des lois organiques, pour être obligatoire, le contrôle n'est pas automatique. Même si jusqu'ici le Premier ministre a saisi le Conseil dans un délai moyen de six jours, il lui est toujours loisible de faire obstacle momentanément à la promulgation de la loi en refusant de saisir le juge comme le lui en font l'obligation les articles 61.1C et 46.5C. Cette circonstance très improbable se rencontrerait si le Parlement parvenait à imposer au Gouvernement un texte ou des dispositions que celui-ci réproverait fermement et totalement. Depuis la fixation d'un ordre du jour fixé par les parlementaires (révision constitutionnelle du 4 août 1995 modifiant l'article 48 de la Constitution) ce cas de figure extrême ne peut être exclu en dépit de son caractère très improbable.

3. S'agissant du contrôle des engagements internationaux, aucune disposition n'indique avec précision le moment de l'examen préventif de non-contrariété à la Constitution. C'est par une décision n° [92-312 DC](#) du 2 septembre 1992 que le juge précise qu'« un engagement international peut être soumis au Conseil constitutionnel (...) dès lors qu'il a été signé au nom de la République française ». De même, le juge rappelle dans la même décision que les autorités de saisine peuvent saisir le Conseil constitutionnel jusqu'à l'adoption dans l'ordre juridique interne du texte qui en autorise la ratification ou l'approbation. Ainsi, la saisine peut intervenir avant l'engagement de la procédure législative, comme au cours de celle-ci. Jusqu'à présent, à l'exception du premier recours intervenu en 1970 (n° [70-39 DC](#) du 19 juin 1970, Rec.15), toutes les saisines ont devancé l'ouverture du débat parlementaire afin d'en clarifier les termes et accélérer la procédure en la débarrassant des questions constitutionnelles.

1.3.3. Les délais ont-ils changé sur la période d'ensemble ?

Les différentes révisions constitutionnelles intervenues quant à la procédure devant le Conseil constitutionnel (révisions des 29 octobre 1974 et 25 juin 1992) n'ont abouti à aucune modification des délais de recours.

1.3.4. Sont-ils l'objet de critiques, pour quelles raisons ?

Comme il a été indiqué au point 1.3.2., ce problème ne se pose pas pour les textes soumis à recours obligatoire (lois organiques ou règlements des assemblées parlementaires) puisque leur promulgation ou leur mise en application dépend de leur conformité à la Constitution.

Pour les actes contrôlés à titre facultatif, les critiques portent essentiellement sur les délais applicables aux recours contre les lois ordinaires (art. 61.2C) et ce, depuis l'accès des parlementaires au juge constitutionnel. Elles se justifient par le caractère incontestable de la loi promulguée (sous réserve de l'application de la jurisprudence *Etat d'urgence en Nouvelle-Calédonie*, voir *infra* 1.2.3.). Si, avec le temps, la dénonciation des imperfections procédurales perdirent de leur intensité, une décision n° [97-392 DC](#) du 7 novembre 1997 relança momentanément le débat. En effet, dans cette affaire qui portait sur une loi mettant fin à la forme traditionnelle du service national, les requérants saisirent le juge constitutionnel huit jours après l'adoption définitive du texte législatif par les assemblées parlementaires mais se heurtèrent à une fin de non-recevoir, le chef de l'Etat ayant déjà promulgué la loi au moment de l'introduction du recours.

En réalité, ce n'est pas tant la brièveté du délai de recours que dénoncent les parlementaires que l'absence d'un délai incompressible pendant lequel la saisine pourrait intervenir sans que l'on puisse craindre l'empressement du Président de la République à promulguer la loi. Il faut rappeler que, lié au délai de promulgation, le délai de saisine dépend étroitement de la bienveillance du chef de l'Etat (et en amont du Secrétariat Général du Gouvernement) vis-à-vis des saisissants. Depuis 1958, on ne dénombre qu'un seul cas manifeste de forclusion (décision précitée du 7 novembre 1997). L'absence de contentieux à ce sujet résulte d'une convention de la Constitution au terme de laquelle le Président de la République mais surtout le Secrétariat Général du Gouvernement s'assurent, préalablement à la promulgation

de la loi, qu'aucune action devant le juge constitutionnel n'est envisagée. Une circulaire du 31 janvier 1997 relative au travail gouvernemental insiste sur le respect de cette procédure. Destinataire de la loi et en charge d'engager matériellement le processus de promulgation, le Secrétariat Général du Gouvernement est informé officieusement de l'imminence d'un recours par le Secrétariat Général du Conseil constitutionnel.

Par ailleurs, les autorités parlementaires de saisine soulignent parfois les difficultés matérielles qu'elles rencontrent dans la récolte des signatures et la motivation (toujours facultative) des recours. Dans la pratique, les parlementaires-saisissants dont l'attitude est, dans la quasi-totalité des cas, celle arrêtée par le groupe auquel ils appartiennent contournent ces obstacles en signant la lettre de saisine avant même la fin de la procédure parlementaire législative et, pour certains d'entre-eux, en préparant en amont les arguments d'inconstitutionnalité présentés par la suite au Conseil constitutionnel. Enfin, la Haute juridiction a toujours admis la recevabilité de saisines dites « blanches » (qui enclenchent la procédure de contrôle et interrompent le processus de promulgation de l'acte déféré), laissant aux saisissants le soin de mieux motiver leur demande dans un mémoire remis ultérieurement.

Eu égard à la nature des critiques, l'institution d'un délai minimum pendant lequel la promulgation ne pourrait intervenir semblerait la solution idéale. Cette modification qui nécessiterait une révision de la Constitution rassurerait certes les saisissants, notamment lorsque, minoritaires dans leur formation de rattachement, ils ne bénéficient d'aucun soutien logistique, mais bloquerait une compétence essentielle du chef de l'Etat. De surcroît, la fixation d'un délai incompressible méconnaîtrait l'urgence de l'entrée en vigueur de certains textes. Aussi, les propositions établissant un délai de deux voire de trois jours sont-elles les plus réalistes et donc les plus à même d'aboutir.

2. RECEVABILITE DE LA SAISINE

L'exercice efficace d'une action juridictionnelle oblige son auteur à observer les conditions de recevabilité du recours. Devant le Conseil constitutionnel, elles **sont fixées objectivement** ce qui limite considérablement les pouvoirs du juge pour définir une politique jurisprudentielle de recevabilité des saisines. Si les règles relatives à l'introduction des saisines ne sont pas respectées, le juge constitutionnel refuse d'examiner au fond la saisine. Ainsi présentées, les règles de recevabilité s'étendent aux questions liées à la compétence de la juridiction.

2.1. Les conditions relatives au requérant

A titre liminaire, on rappellera que la qualité pour agir devant le Conseil constitutionnel trouve sa source dans la Constitution et l'ordonnance organique du 7 novembre 1958.

2.1.1. Le requérant doit-il s'acquitter d'un droit de timbre ?

Conformément au principe de la gratuité des actes de justice en matière civile et administrative que consacrait la loi du 30 décembre 1977 et sur lequel est revenu le législateur en 1993 pour les requêtes introductives d'instance introduites devant les juridictions administratives, aucun texte applicable à la procédure devant le Conseil constitutionnel n'exige le paiement d'un droit de timbre. Dans le contentieux électoral où le nombre des recours est très supérieur à celui des recours constitutionnels, l'article 35 *in fine* précise même que la « requête est dispensée de tous frais de timbre ou d'enregistrement ». Le caractère inquisitoire de la procédure suivie devant le Conseil commande cet aspect du fonctionnement de la justice constitutionnelle, perçu comme son corollaire.

2.1.2. La représentation du requérant par ministère d'avocat ou par une autre personne est-elle possible / obligatoire ?

Les textes applicables aux procédures suivies devant le Conseil constitutionnel sont muets sur cet aspect traditionnel des procès. C'est dans leur silence que le Conseil constitutionnel a implicitement fixé les usages en la matière.

Dans le contentieux de constitutionnalité des lois, la représentation du requérant par un ministère d'avocat est exclue. Saisi en 1976 de la constitutionnalité d'une loi modifiant le statut des fonctionnaires, le juge constitutionnel tait, dans sa décision, la désignation par les parlementaires-saisissants d'un avocat au Conseil pour diligenter la procédure (n° [76-67 DC](#) du 15 juillet 1976, Rec. 35). En refusant de faire état de la représentation des députés, le juge constitutionnel a très certainement entendu ne pas créer un précédent. La clarté du message du juge semble avoir bien été perçue. On ne recense depuis cette date aucun autre exemple de ce type, y compris dans les autres contentieux normatifs. La solution retenue par le juge tient évidemment compte de la nature purement objective du contentieux de constitutionnalité. Les requêtes n'ont pas pour objet de défendre les droits subjectifs des requérants. Le parallèle peut être établi ici avec le recours pour excès de pouvoir devant les juridictions administratives, recours en annulation exercé au service du droit et dispensé, à ce titre, de ministère d'avocat.

Cela étant, lorsque le Premier ministre saisit le Conseil constitutionnel d'une demande de délégalisation (37.2C), il peut arriver à un représentant du Secrétariat Général du Gouvernement de répondre par écrit ou oral à une demande d'informations complémentaires émanant du conseiller-rapporteur.

2.1.3. Le requérant doit-il démontrer son intérêt à agir ?

L'auteur d'une saisine est désigné *a priori* par un texte, soit la Constitution, soit la loi organique relative au Conseil constitutionnel. L'intérêt se confond avec la qualité pour agir. En conséquence, le juge constitutionnel s'assure simplement de la qualité de celui qui le saisit. Contrairement aux juridictions de l'ordre administratif ou

judiciaire, la notion d'intérêt pour agir, pourtant si essentielle dans l'élaboration d'une politique jurisprudentielle, libérale ou restrictive, de recevabilité des recours ne trouve pas à s'appliquer devant le Conseil constitutionnel.

Cette spécificité résulte de plusieurs facteurs. D'une part, l'inutilité de démontrer un quelconque intérêt à agir provient de la volonté des constituants de limiter les autorités de saisines en vue d'assurer la stabilité du contentieux constitutionnel intéressant les actions et les compétences normatives du Gouvernement. La démonstration d'un intérêt pour agir ne présente un réel intérêt qu'en présence d'un contentieux largement ouvert. Or, aucune procédure de contrôle des normes devant le Conseil constitutionnel n'est accessible aux particuliers [Se reporter à la conclusion du présent rapport].

2.1.4. Le requérant bénéficie-t-il d'une aide juridictionnelle ?

Le principe de la gratuité des recours (pas de frais de timbre, pas de représentation par un avocat) devant le Conseil constitutionnel rend sans objet l'application de la législation relative aux aides juridictionnelles. L'éventualité d'une extension de l'assistance financière à l'exercice d'une action en justice supposerait au demeurant une modification de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958. Les questions de procédure relèvent en effet, selon l'article 63 de la Constitution, de la compétence du législateur organique.

2.2. Les conditions relatives au recours

N'obéissant à aucun formalisme prédéterminé, les saisines sont adressées au président du Conseil constitutionnel ou à son Secrétaire général par voie postale ou par porteur spécial.

2.2.1. Comment sont numérotées les requêtes ?

Parvenues au Conseil constitutionnel, les saisines sont enregistrées. Les lettres de saisine (ainsi que les mémoires qui y sont joints éventuellement) sont identifiées par :

- La date d'enregistrement

- Un numéro qui sera celui de la décision. Celui-ci se compose de trois éléments. En premier lieu figure l'année de la saisine, puis le numéro de la saisine qui va croissant depuis l'origine du contentieux et enfin les lettres d'identification de la nature du contrôle engagé (DC pour décision de conformité [art.54 et 61 de la Constitution], FNR pour les fins de non recevoir de l'article 41 de la Constitution, L pour les demandes de délégalisation de l'article 37.2 de la Constitution et LP pour les « lois du pays »). Ce travail de greffe est placé sous la responsabilité du Secrétariat Général du Conseil, plus particulièrement de son service juridique.

2.2.2. Quelle date fait foi pour la suite des procédures ?

Ni la Constitution, ni l'ordonnance organique relative au Conseil n'indiquent avec précision le point de départ du délai, duquel découlera la suite de la procédure et notamment le délai dont dispose le Conseil constitutionnel pour statuer. De fait, le point de départ du délai est la date d'enregistrement du recours original. Lorsque le juge constitutionnel est destinataire d'un fax, son seul effet est d'interrompre *de facto* la promulgation de la loi déférée. La saisine présentée en bonne et due forme (c'est-à-dire comportant les signatures manuscrites des requérants afin de permettre au Conseil de les authentifier en les comparant à un registre des signatures établi à chaque début de législature et tenu à jour, puis de les dénombrer) devra alors dans les délais les plus brefs être transmise au Secrétariat Général du Conseil pour y être enregistrée. En pratique, la date d'enregistrement coïncide avec celle de la réception.

Une saisine peut être prématurée : saisi d'une loi après son adoption définitive, le Conseil a jugé irrecevable une demande de plus de soixante parlementaires au motif que les signatures apposées sur les lettres de saisine l'avaient été avant l'adoption de la loi déférée (n° [76-69 DC](#) du 8 novembre 1976, Rec. 37). Le recours doit être daté au plus tôt du jour de l'adoption de la loi. Il est à signaler que cette solution qui se démarque des règles suivies devant les juges ordinaires (appréciation de la requête au moment de son dépôt) s'explique par le caractère *a priori* du contrôle.

Est au contraire tardive la saisine introduite devant le Conseil constitutionnel après la signature du décret de promulgation par le Président de la République : « Une loi

promulguée, même non encore publiée, ne peut être déférée devant le Conseil constitutionnel » (n° [97-392 DC](#) du 7/11/1997, Rec. p. 235). Comme il a déjà été indiqué, c'est la promulgation et non la publication de la loi qui clôt le délai de recours.

2.2.3. Par type de normes contrôlées et par type d'initiateur, quelles sont les conditions formelles et matérielles de recevabilité des requêtes actuellement en vigueur ?

conditions formelles

	Président de la République	Premier Ministre	Président de l'Assemblée nationale	Président du Sénat	Parlementaires
Lois	Lettre de saisine signée / Motivation facultative	Lettre de saisine signée / Motivation facultative	Lettre de saisine signée / Motivation facultative	Lettre de saisine signée / Motivation facultative	Lettres de saisine individuelles (1) ou collective signées par 60 députés ou sénateurs min. / Motivation facultative
Lois organiques	///	Lettre de transmission signée (2) / Aucune motivation	///	///	///
Règlements des assemblées	///	///	Lettre de transmission / Aucune motivation	Lettre de transmission / Aucune motivation	///
Engagements internationaux	Lettre de saisine signée / Motivation facultative	Lettre de saisine signée / Motivation facultative	Lettre de saisine signée / Motivation facultative	Lettre de saisine signée / Motivation facultative	Lettres de saisine individuelles ou collective signées par 60 députés ou sénateurs min. / Motivation facultative

Nature législative ou réglementaire d'une disposition 37.2C et 41 C	///	Demande signée (3) / Motivation facultative	Demande signée / Motivation facultative	Demande signée / Motivation facultative	///
---	-----	---	---	---	-----

note : /// signifie sans objet.

(1) : La saisine peut être échelonnée en lettres successives. Le Conseil fut ainsi saisi de six lettres étalées sur 12 jours (n° [98-403 DC](#) du 29 juillet 1998). Dans pareille situation lorsque la première lettre ne contient pas le nombre nécessaire de signataires (ce qui n'était pas le cas en l'espèce), la procédure ne commence qu'à compter de l'enregistrement de la soixantième signature. A peu près toujours cependant, la lettre de saisine, signée par le ou les présidents des groupes parlementaires, est accompagnée de la liste des signataires comportant leur signature manuscrite.

(2) : En pratique, la lettre de transmission est signée par le secrétaire général du Gouvernement qui agit par délégation du Premier ministre. Il est arrivé par ailleurs, à deux reprises, que le Garde des sceaux, ministre de la justice (toujours sur délégation) assure l'acte de transmission (n° [67-33 DC](#) et n° [67-34 DC](#) du 12 juillet 1967, Rec. 21-22).

(3) : Abordant la question des textes de forme législative intervenus après l'entrée en vigueur de la Constitution et dont le Gouvernement demande la reconnaissance du caractère réglementaire (37C), la circulaire du 30 janvier 1997 relative au règles d'élaboration et de rédaction des textes (J.O. 1-2-1997 annexe) rappelle que le « Conseil constitutionnel attache un prix à ce que [le projet de décret] soit joint à la demande de la saisine ». Il s'agit donc d'une pièce produite à la demande du juge. Non obligatoire, ce document est très utile à l'examen de la demande.

Quels que soient les actes contrôlés, les saisines partagent des caractéristiques communes :

a. Le recours est matérialisé par une simple lettre datée (dite de saisine) comportant l'identification de son ou ses auteurs (signature manuscrite), leur qualité (pour les

parlementaires indication de la circonscription de rattachement) et l'identification de la norme soumise au contrôle. Accessoirement, sont joints à la demande initiale des documents annexes ou des observations particulières.

b. La motivation des saisines n'est pas requise. Inutile pour les recours obligatoires (des notes peuvent néanmoins les accompagner, elle demeure facultative pour les autres recours (n° [86-211 DC](#) du 26 août 1986, Rec. 120). En règle générale, les autorités individuelles de saisine motivent rarement leur saisine alors que les saisines parlementaires soulèvent des griefs précis à l'encontre de dispositions particulières du texte déféré.

Dans ce contexte, que deviennent les conclusions et moyens nouveaux ?

Tous les actes déferés au Conseil constitutionnel sont contrôlés intégralement ou susceptibles de l'être. Font l'objet d'un examen exhaustif les lois organiques, les résolutions modifiant les règlements des assemblées parlementaires et les engagements internationaux. S'agissant des lois ordinaires, le Conseil peut examiner d'office des dispositions non contestées par les requérants (n° [96-386 DC](#) du 30 décembre 1996). Il reste, que s'agissant de cette dernière catégorie d'actes, s'est développé progressivement un usage consistant, pour les auteurs des recours, à soulever des griefs d'inconstitutionnalité.

Le contentieux constitutionnel est un contentieux d'ordre public ce qui explique le grand libéralisme de la jurisprudence en ce domaine. Saisi de la totalité des dispositions de la loi, les observations précisant ou complétant un recours primitif sont recevables jusqu'à la veille de la séance. Elles sont en quelque sorte indissociables de l'argumentation principale. Elles la prolongent, la complètent même puisque les observations complémentaires peuvent développer des conclusions et des moyens nouveaux (ex : n° [94-345 DC](#) du 29 juillet 1994, loi sur la langue française). Le dépôt de telles conclusions ou de tels moyens se justifie doublement : d'une part, leur production est une réplique à l'argumentaire en défense établi par le Gouvernement (illustration du principe de la contradiction) ; d'autre part, la rédaction précipitée d'un recours peut laisser échapper des éléments apparus dans le dernier état de la procédure législative.

Les délais pendant lesquels une telle initiative est recevable sont ceux de l'instruction. Tant que celle-ci n'est pas close, le rapporteur pourra prendre en considération les arguments nouveaux portés à sa connaissance. La même règle est observée devant les juridictions administratives pour les moyens nouveaux recevables. La difficulté tient à ce que les auteurs de la saisine ignorent la date de clôture de l'instruction. Il arrive que ces mémoires complémentaires soient produits *in extremis* (n° [94-351 DC](#) du 29 décembre 1994 où le Conseil a été saisi la veille d'un mémoire ampliatif).

Admettant implicitement leur recevabilité en lisant les observations en réplique (il faut attendre la décision n° [92-316 DC](#) du 20 janvier 1993 pour que mention des mémoires ampliatifs apparaisse dans les visas des décisions), le juge constitutionnel fut contraint de définir les conditions de leur présentation, notamment au regard du principe du parallélisme des formes, particulièrement épineux pour les recours signés par plus de soixante députés ou soixante sénateurs. Initialement le Conseil s'est montré d'une extrême sévérité en exigeant que les observations complémentaires répondent aux mêmes conditions de recevabilité que le recours introductif d'instance. Ainsi, à propos d'une simple demande de rectification d'erreur matérielle, le juge considéra la requête recevable au motif qu'elle était présentée par soixante parlementaires. La condition constitutionnelle était remplie (n° [76-73 DC](#) du 28 décembre 1976, Rec. 41). Cette décision annonçait une conception stricte de la recevabilité des conclusions et moyens nouveaux à laquelle se sont heurtés un an plus tard des parlementaires-requérants qui critiquaient dans un mémoire ampliatif d'autres dispositions que celles figurant dans le recours initial dont ils étaient les auteurs (n° [77-89 DC](#) du 30 décembre 1977, Rec.46). De la sorte, le juge pensait prévenir l'encombrement de son activité et dissuader les parlementaires d'abuser de la procédure de contrôle de constitutionnalité des lois. On peut considérer cette jurisprudence comme un réflexe d'auto-protection vis-à-vis d'une procédure nouvelle.

Les craintes s'étant dissipées avec la pratique régulière mais raisonnable du contrôle juridictionnel de la loi non promulguée, le Conseil constitutionnel admet désormais que le président du ou des groupes parlementaires saisissants agisse *au nom* des autres signataires. Le mémoire est alors attribué aux « auteurs de la saisine ». En revanche, un parlementaire qui agit isolément verra inexorablement ses prétentions

rejetées comme étant irrecevables (Pour une illustration récente, voir la décision n° [99-419 DC](#) du 9 novembre 1999 par laquelle le Conseil constate que le député cosignataire d'une saisine a « fait parvenir sous sa seule signature, un mémoire par lequel il soulève de nouveaux griefs à l'encontre de dispositions critiquées... ». voir aussi n° [81-133 DC](#) du 30 décembre 1981, Rec.41).

conditions matérielles

Lois	Textes définitivement adoptés dans l'ensemble de leurs dispositions dans le respect de l'article 45 de la Constitution (accord des chambres ou dernier mot de l'Assemblée nationale) DC n°76-71 du 16 janvier 1971 Rec. 29 et n°76-69 du 8 novembre 1976, Rec. 37.
Lois organiques	Textes définitivement adoptés dans le respect de l'article 46 de la Constitution (application de l'article 45 susvisé avec majorité qualifiée en cas de désaccord ou vote en termes identiques pour les lois organiques relatives au Sénat)
Règlements des assemblées	Résolution adoptée par une chambre, non mise en vigueur
Engagements internationaux	Textes signés et non encore autorisés à être ratifiés ou approuvés (n°92-312 DC du 2 septembre 1992, Rec. 76)
Nature législative ou réglementaire d'une disposition (37.2C)	Disposition législative adoptée après l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958 (37C)
(41C)	Opposition à l'irrecevabilité (soulevée par le Gouvernement en pratique).

2.2.4. Ces conditions ont-elles évolué dans le temps ?

Elles sont demeurées ce qu'elles étaient en 1958. La jurisprudence constitutionnelle a simplement apporté certaines précisions au fur et à mesure que les difficultés se présentaient à lui. Il en fut particulièrement ainsi pour les conditions relatives à la motivation des requêtes (conditions formelles) et celles relatives au moment de la saisine (conditions matérielles).

2.2.5. Existe t-il une procédure de régularisation de la requête ?

A l'initiative du requérant ou de la Cour elle-même ?

Cette possibilité est-elle encadrée dans des délais ?

A la différence de ce que l'on observe dans le contentieux des élections parlementaires depuis 1997 (n° [97-2236](#) du 28 octobre 1997, *AN. Gers*, Rec. 47), il n'existe aucune procédure *formelle* de régularisation de la requête dans le contentieux constitutionnel des normes. Cela participe de l'absence d'un formalisme poussé des conditions d'introduction et d'instruction des recours.

Le silence des textes est gage d'une grande souplesse dans le traitement des requêtes. Aussi, lors de la réception d'une saisine, les vérifications effectuées par le Secrétariat Général du Conseil le conduisent, le cas échéant, à intervenir auprès des autorités de saisine afin qu'elles procèdent dans les plus brefs délais aux régularisations nécessaires à l'examen du bien-fondé de la demande.

2.3. Les modalités de rejet pour irrecevabilité

Les décisions d'irrecevabilité ne présentent aucune particularité quant à leur régime d'édition. Les textes applicables valent pour l'ensemble des décisions, y compris d'irrecevabilité.

2.3.4.1. Qui statue sur la recevabilité des recours ?

Convoqué par le Président du Conseil constitutionnel ou, en cas d'empêchement de celui-ci, par le plus âgé de ses membres (art. 13 de l'ordonnance du 7 novembre 1958), le Conseil rend sa décision en séance plénière. La présence d'au moins sept membres est exigée sauf cas de force majeure dûment constatée au procès-verbal (art. 14, ord.).

2.3.4.2. La décision de l'instance qui statue est-elle susceptible de recours ?

Si oui, devant qui ?

L'article 62 de la Constitution est parfaitement clair sur cet aspect de l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel : les décisions, quelles qu'elles soient, ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles ont l'autorité de la chose jugée selon les propres termes employés par la juridiction constitutionnelle (n° 88-1127 du 20 avril 1989, Rec. 32). Cette autorité est absolue. Les décisions « s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles ».

S'il ressort de la jurisprudence constitutionnelle que l'autorité absolue de la chose jugée des décisions du Conseil est limitée à l'objet du texte examiné, plus précisément au dispositif et aux « motifs qui en sont le soutien nécessaire et le fondement même » (n° 62-18 L, 16 janvier 1962, Rec. 31), il est loisible au(x) requérant(s) qui se heurtent à une fin de non-recevoir de saisir de nouveau le Conseil constitutionnel si les délais le permettent.

2.3.4.3. La Cour statue t-elle en formation plénière et dans quelles conditions?

Le Conseil constitutionnel ne siège qu'en séance plénière (voir point 2.3.4.1). Comme il a été indiqué ci-dessus, les décisions sont rendues par au moins sept conseillers constitutionnels sauf cas de force majeure. Mention en est alors faite au procès verbal de la séance.

La décision est prise sur le rapport d'un membre du Conseil (art. 19, ord.) et non d'un rapporteur-adjoint issu du Conseil d'Etat ou de la Cour des comptes dont l'intervention se limite au contentieux de l'élection des députés et des sénateurs. Le rapport du conseiller-rapporteur présente l'affaire soumise au Conseil et s'accompagne d'un projet de décision qui fera l'objet d'une délibération. Celle-ci est secrète.

Il est arrivé que le Conseil constitutionnel statue au vu de deux rapports (n° [92-308 DC](#) du 9 avril 1992, Rec. 55). Cet exemple, isolé, manifeste une interprétation

particulièrement souple des termes de l'ordonnance organique relative au Conseil constitutionnel (art. 19 : « L'appréciation de la conformité à la Constitution est faite sur le rapport *d'un* membre du Conseil... »). L'importance de l'acte déféré (le Traité d'Union européenne) et la complexité des questions juridiques légitiment cette lecture de l'ordonnance.

Le rapporteur est désigné de façon discrétionnaire par le Président du Conseil. Il s'agit là d'un usage. Aucune disposition n'attribue, en effet, explicitement cette compétence au chef de la juridiction constitutionnelle. De même il est de coutume que le Président du Conseil ne s'autodésigne pas rapporteur mais cette pratique connaît quelques rares tempéraments. Le secret sur l'identité du rapporteur est motivé par le souci de le soustraire aux pressions et sollicitations diverses qui pourraient nuire à la sérénité de son instruction. Compte tenu du développement de la procédure contradictoire, certains membres de la doctrine s'interrogent cependant sur cette règle. Par comparaison, le nom du rapporteur dans le contentieux administratif est rendu public.

Enfin, en règle générale et toujours selon une pratique établie, le Président désigne les rapporteurs en fonction de leurs centres d'intérêts et de leur spécialité.

2.3.4.4. Les formes de la décision d'irrecevabilité

Comme l'ensemble des décisions juridictionnelles, les décisions d'irrecevabilité sont motivées (art. 20, ord.). Elles contiennent les motifs du rejet de la requête. Les requérants, lorsque les textes organisant la procédure le permettent, sont alors en mesure de corriger leur demande initiale et de soumettre de nouveau à l'examen du Conseil leurs prétentions. En 1976, saisissant le juge prématurément, les parlementaires ont pu de nouveau exercer leur droit de recours dès le lendemain du prononcé de la décision d'irrecevabilité, le délai de promulgation courant toujours (on rappellera que la saisine suspend le délai de promulgation).

Notifiée aux autorités de saisines compétentes, la décision est successivement publiée au *Journal Officiel* de la République française (Fascicule « Lois et décrets »)

conformément à l'article 19 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 et au Recueil annuel des décisions du Conseil constitutionnel publié sous le haut patronage du Conseil. On trouve les décisions relatives à la conformité des textes législatifs ordinaires et organiques sous la rubrique « Lois », les autres décisions figurant sous la rubrique « Conseil constitutionnel ». Depuis 1983, à l'initiative du président Daniel Mayer, les saisines effectuées en application de l'article 61.2 C sont également publiées au *Journal Officiel* et depuis 1994 sont accompagnées des observations du Gouvernement. Pour une meilleure visibilité et intelligibilité des lois, ces documents suivent désormais la décision, elle-même précédée du texte de loi promulguée.

2.3.4.5. Les recours abusifs sont-ils passibles d'une amende pour abus du droit d'agir ?

L'objet de telles amendes est de dissuader, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, les procéduriers ainsi que tous ceux qui se livreraient à un acharnement procédural. En matière administrative mais surtout civile, la sanction de tels comportements est largement répandue. Dans le contentieux constitutionnel, elle est inexistante. Cela tient à plusieurs raisons. D'une part, il est peu vraisemblable que des autorités constitutionnelles qui ont en charge de lourdes responsabilités publiques et politiques se signalent par des attitudes d'obstruction. D'autre part, le contentieux des normes est quantitativement peu important. La production des lois ou des engagements internationaux n'est pas comparable à celle des actes administratifs ou encore au nombre de contrats conclus. Le risque d'encombrement du prétoire ne guette pas le juge constitutionnel français qui statue dans un temps limité et antérieurement à l'entrée en vigueur des actes. Par ailleurs et surtout, alimentant des contentieux d'ordre public, les recours ont pour unique objet de déclencher une procédure de contrôle dans l'intérêt du droit et non dans celui de leurs auteurs. Enfin, saisi de plusieurs demandes relatives à un même acte, le juge constitutionnel joint les requêtes pour qu'il y soit statué en une seule fois.

Il n'est pas inintéressant de relever qu'en matière électorale, où le nombre de requêtes instruites est plus de six fois supérieur à celui des recours normatifs (plus

de 2 500 recours électoraux depuis 1958 contre plus de 400 pour les lois et les règlements des assemblées), le Gouvernement a considéré en réponse écrite à un parlementaire que toute contrainte financière (droit de timbre ou amende pour recours abusif) irait à l'encontre du principe essentiel dans un Etat de droit qui veut « que l'accès au juge électoral soit le plus ouvert possible » (J.O.R.F. (Q), 31 octobre 1996, p. 2838).

Notons au passage que l'institution d'une telle sanction ne serait pas contraire à la Convention européenne des droits de l'homme, sous réserve qu'elle ne constitue pas par son montant une entrave réelle à l'accès des tribunaux (Comm EDH, 2 juillet 1991, Soc. les travaux du Midi).

2.3.4.6. La procédure conduisant à la déclaration d'irrecevabilité a-t-elle évolué ? Si oui, dans quel sens et pour quelles raisons ? Est-elle l'objet de projets de réformes?

Les conditions dans lesquelles sont prononcées les décisions d'irrecevabilité n'ont subi aucune évolution, ni même suscité la moindre interrogation à ce sujet.

Les raisons de cette stabilité sont à rechercher dans la restriction des autorités et des personnes habilitées à saisir le juge constitutionnel (exclusion des citoyens) ainsi que dans la simplicité et l'absence de formalisme des règles applicables à l'introduction et à l'instruction des recours. En revanche, en matière électorale, la jurisprudence du Conseil a évolué puisque désormais l'auteur d'un recours est informé du caractère irrecevable de sa requête lorsque celle-ci est entachée d'une erreur vénielle (n° [97-2236](#) du 28 octobre 1997, *AN Gers 2e*, Rec. 247).

2.4. Motif de rejet. Synthèse

	Norme non susceptible de contrôle	Incompétence de l'auteur de la saisine	Défaut d'intérêt à agir	Absence d'identification du requérant (signature)	Forclusion (F)	Manque d'identification de la norme contrôlée	Absence de motivation	Absence de conclusion
Lois	4 (Lois référendaires	5 Particulier /	///	///	(1)	///	///	///

3. PROCÉDURE ET TRAITEMENT DE LA SAISINE RECEVABLE

3.1. Le principe du contradictoire

Expressément mentionnée par les textes applicables à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel, juge électoral, la contradiction n'est nulle part inscrite dans les dispositions réglementant le contrôle de constitutionnalité des normes. Elle n'a pas à l'être pour les actes transmis obligatoirement au Conseil (lois organiques et règlements des assemblées parlementaires). De même, lorsque le Gouvernement sollicite la reconnaissance du caractère réglementaire d'une disposition en forme législative, il n'est prévu aucun contradicteur (37.2C). Pour les autres procédures de contrôle, l'ordonnance organique précitée fait simplement mention d'une information des autorités de saisine. C'est sur ce fondement que s'est développée de manière empirique une procédure contradictoire.

3.1.1 Y a t-il certaines formalités à accomplir une fois que la Cour se juge valablement saisie ?

Il importe de distinguer les chefs de compétences du Conseil constitutionnel.

Lorsque la Haute juridiction, saisie conformément aux **articles 61, alinéa 2, et 54 de la Constitution**, juge la constitutionnalité des lois parlementaires ordinaires et des engagements internationaux, notification de la saisine (et de la liste des signataires s'agissant de saisines parlementaires) est faite sans délai aux autres autorités de saisine : Président de la République, Premier ministre et présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ces derniers en informent les membres des assemblées (article 18 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique relative au Conseil constitutionnel).

La nécessité d'aviser le chef de l'Etat et le Premier ministre s'explique par leur implication dans le processus de promulgation des lois (le Secrétariat Général du Gouvernement prépare le dossier de promulgation transmis au Président de la

République qui authentifie la loi par sa signature) et pour le premier d'entre eux par son pouvoir de ratifier les traités (art. 52C). En raison de la forte proportion de lois issues de projets gouvernementaux, le Conseil transmet les saisines au Gouvernement (plus précisément au Secrétaire général du Gouvernement). En pratique, le Secrétariat général du gouvernement joue le rôle de « défendeur » de la loi. Ses observations sont communiquées aux saisissants. Ainsi s'engage la contradiction qui sera rendue publique par la publication au *Journal Officiel* des échanges d'arguments pour ou contre la constitutionnalité du texte déféré au contrôle du juge.

S'agissant du contentieux relatif au partage des domaines de la loi et du règlement, il convient de distinguer l'examen des fins de non-recevoir et l'examen d'une demande de délégalisation.

Invité à statuer sur la question de savoir si une initiative parlementaire en cours de discussion (proposition ou amendement) est du domaine de la loi (art. 41C), le Conseil n'a à accomplir aucune formalité. C'est à l'auteur du recours d'en aviser aussitôt l'autre autorité de saisine (art. 27.2, ord.). Il peut en résulter une production d'observations écrites contradictoires. Depuis 1959, sur les onze recours dont fut saisi à ce titre le juge constitutionnel, seuls les présidents des assemblées parlementaires ont sollicité son intervention, en majorité d'ailleurs le Président du Sénat (à sept reprises).

Quant au contrôle *a posteriori* des textes de forme législative (37.2C), la contradiction est inexistante. Non seulement le Premier ministre est l'unique autorité de saisine (absence de communication de la saisine à d'autres autorités) mais encore aucun parlementaire ne vient défendre le caractère législatif du texte. Toutefois, il arrive exceptionnellement que le rapporteur auditionne les représentants du Gouvernement.

3.1.2 A quelles étapes de la procédure et dans quelles conditions les parties ont-elles accès au juge ?

Compte tenu des développements précédents, la question ne présente un intérêt que s'agissant de la procédure de contrôle des lois ordinaires, et par extension celle des engagements internationaux.

Une observation préalable : la notion de « parties » *stricto sensu* est étrangère au contentieux de constitutionnalité des normes tel qu'il est pratiqué en France. Les saisissants ne défendent aucun droit subjectif. La contestation d'un tel droit n'est pas une condition de l'action juridictionnelle.

Concrètement la plupart des saisines - parlementaires - soulèvent des griefs d'inconstitutionnalité. Aussi, au sens des principes généraux de la procédure, le contentieux de la loi non promulguée et des engagements internationaux ne met en oeuvre aucune procédure contradictoire. Cela étant, la généralisation des saisines motivées et l'obligation qui est faite au Conseil d'en aviser les autres autorités de saisine lui ont permis d'organiser la contradiction entre les auteurs des recours et le Gouvernement à l'origine de la plupart des lois contestées. On trouve trace d'ailleurs de l'existence d'une procédure contradictoire dès la décision n° [68-35 DC](#) du 30 janvier 1968 (Rec. 23) où le Président du Sénat est intervenu en adressant des observations écrites au Conseil pour défendre une loi relative aux collectivités locales que critiquait le Premier ministre.

Les acteurs du « procès constitutionnel » interviennent au moyen de productions écrites déposées au cours de la phase d'instruction, ce dont rend compte la publication officielle des saisines depuis 1983 (n° [83-160 DC](#) du 19 juillet 1983) et des observations du Gouvernement depuis 1994 (n° [94-350 DC](#) du 20 décembre 1994) inscrites dans les visas, au même titre que les mémoires des saisissants (n° [94-351 DC](#) du 29 décembre 1994). La publicité de ces pièces pallie le caractère secret de la procédure, s'agissant du moins du contrôle des lois. Le contrôle des traités qui intervient sur le fondement de l'article 54 de la Constitution donne lieu à des productions informelles du gouvernement qui ne sont pas publiées. Seule est publiée, le cas échéant, la saisine des parlementaires (cf. décision [92-312 DC](#) précitée, Traité de Maastricht).

Le Conseil n'admet pas l'intervention d'avocats pour représenter les saisissants dans le cours des affaires qui lui sont soumises (cf. ci-dessus § 2.1.2). Des raisons de fond justifient aussi la position retenue par le juge. L'avocat défend l'intérêt de celui ou de ceux qu'il représente. Or, une loi ne porte nullement atteinte aux droits des requérants, lesquels n'agissent qu'en tant que « procureurs ». A cela s'ajoute que le recours contre une loi n'est pas assimilable à un recours contentieux ordinaire. La motivation des saisines reste facultative (n° 86-211 DC du 26 août 1986, Rec.120).

Cependant, à l'initiative du conseiller-rapporteur, certains intervenants sont entendus oralement. A commencer et à titre principal par les représentants du gouvernement. C'est ainsi qu'une réunion non publique se déroule toujours après l'introduction de la saisine et avant que le gouvernement présente ses observations écrites. Elle rassemble d'une part le Conseiller-rapporteur, qui assure la présidence, le Secrétaire général du Conseil et ses collaborateurs proches et, d'autre part, les représentants du Secrétariat général du gouvernement, dont le conseiller technique chargé des questions constitutionnelles, et les représentants (membres des cabinets, chefs de service) des départements ministériels concernés par le texte déféré. C'est au cours de ces séances qu'un premier débat contradictoire a lieu par échanges d'arguments de constitutionnalité à propos de dispositions législatives contestées ou soulevées d'office par le rapporteur.

Ainsi, le particularisme de la contradiction dans le contentieux de la loi tient principalement à son aspect informel, coutumier. La codification de ces usages est régulièrement réclamée. Elle n'a jamais abouti à une quelconque initiative du Conseil constitutionnel, seul compétent pour régler la procédure applicable devant lui (art. 56, ord : « Le Conseil constitutionnel complétera par son Règlement intérieur les règles de procédure édictées par le titre II de la présente ordonnance »). Le caractère coutumier de la procédure n'empêche pas que des règles existent et qu'elles soient respectées. Il en facilite en revanche l'adaptation. En ne codifiant pas sa procédure, le Conseil a marqué son attachement à cette souplesse.

3.1.3 Le procès en constitutionnalité devant l'organe chargé de ce contrôle peut-il être défini comme pleinement ou seulement partiellement contradictoire ?

Rappelons que, s'agissant de l'examen obligatoire et préventif de constitutionnalité des lois organiques et des règlements des assemblées parlementaires ainsi que du contrôle *a posteriori* de la répartition des compétences entre le domaine législatif et le domaine réglementaire (dite procédure de déclassement ou de délégalisation), le principe du contradictoire n'est pas consacré. Cette solution se justifie pour les actes transmis obligatoirement au juge. Elle peut paraître plus discutable pour la procédure de délégalisation dans la mesure où la décision peut restreindre la compétence législative. En revanche, la procédure peut être contradictoire lorsque le Conseil constitutionnel intervient pour le même objet au cours de la procédure législative (41C).

En ce qui concerne le contrôle des lois ordinaires, le procès revêt un caractère contradictoire. Le débat met en présence les saisissants et le Gouvernement par le truchement de son Secrétariat Général. Placé en position de « défendeur » de la loi, le Gouvernement est ainsi en mesure d'intervenir non seulement sur des lois ou des dispositions législatives d'initiative gouvernementale mais également d'origine parlementaire. Pour instaurer une contradiction avec les assemblées parlementaires, le président Robert Badinter (1986-1995) proposa que le conseiller-rapporteur du Conseil constitutionnel prenne l'attache tant du rapporteur de la Commission qui dans chaque assemblée a été saisi au fond du texte de loi, que d'un représentant des auteurs de la saisine, afin qu'ils puissent éventuellement communiquer toutes observations complémentaires qu'ils jugeraient utiles à l'appui du rapport ou de la saisine. Les présidents des assemblées opposèrent en 1986 une fin de non-recevoir à l'institutionnalisation de telles relations informelles entre le rapporteur du Conseil et les rapporteurs parlementaires. En outre, le délai d'un mois imparti au juge pour statuer peut apparaître peu propice à un tel débat contradictoire.

3.2 Egalité des armes

3.2.1 Les pièces constitutives de la procédure

Comme pour le principe du contradictoire, la procédure n'obéit à aucun formalisme rigoureux. Le dossier de procédure constitué par le service juridique du Conseil constitutionnel comprend :

- La lettre de saisine. Elle peut être complétée par un mémoire ampliatif des saisissants, en réponse aux observations du Gouvernement (circuit uniquement observable pour le contentieux des lois de l'article 61.2C). Ces productions sont facultatives. Le Conseil constitutionnel déclare par ailleurs recevable un recours vierge de tout grief d'inconstitutionnalité (« saisine en blanc »). En réalité, lorsqu'il émane des parlementaires, ceux-ci sont plutôt prolixes qu'économes d'arguments.
- L'acte soumis à examen de constitutionnalité. Pour les engagements internationaux, ceux-ci s'entendent du traité et de ses éventuels protocoles annexes (n° [92-308 DC](#) du 9 avril 1992).
- Les observations du gouvernement.

En complément de ce « dossier de procédure » est constitué par le service de documentation un « dossier de travail » qui contient :

- Les documents parlementaires : Les projets et propositions de loi (ou d'amendement pour l'article 41C), les rapports parlementaires (Assemblée nationale et Sénat), leurs annexes ainsi que les débats parlementaires.
- Les décisions de justice en relation avec les questions abordées : jurisprudences constitutionnelle et comparée (administrative, judiciaire et étrangère). Lorsque le traitement d'une question le commande, sont jointes au dossier les décisions des cours européennes (Cour de Justice des Communautés Européennes / Cour Européenne des Droits de l'Homme) et des autres cours constitutionnelles (européennes et nord-américaines).
- Les références doctrinales.
- Autres documents : leur présence dépend de l'objet de la demande et de l'acte. Il peut s'agir d'instruments internationaux ou de textes législatifs et réglementaires en rapport avec le texte déféré. Ce dernier peut être complété par des documents

annexes tels des rapports, des mémoires émanant d'institutions, de particuliers ou d'associations ainsi que des « portes étroites » [Une "porte étroite" est un document adressé spontanément au Conseil constitutionnel par des personnes ou groupements de personnes intéressés à la défense ou à la critique de la loi. Ce document ne fait pas partie du dossier de procédure] ou mémoires informatifs qui critiquent des dispositions législatives d'une loi déferée. Enfin le Secrétariat général du Conseil peut établir des notes sur les questions en débat.

3.2.2 Toutes les pièces sont-elles transmises ou accessibles aux parties ?

Les pièces de procédure (saisine, observations en réponse du gouvernement, mémoires ampliatifs) font, dans les conditions qui viennent d'être décrites, l'objet d'un échange contradictoire écrit analogue à celui qui se déroule devant les juridictions administratives. En revanche, les fiches techniques qui apportent des précisions sur des éléments non évoqués dans la saisine, à la demande du conseiller-rapporteur lors de la réunion de travail avec les représentants du Secrétariat Général du Gouvernement ou ultérieurement, ne sont pas communiquées.

3.2.3 Le juge constitutionnel dispose-t-il de moyens propres d'instruction d'une affaire ?

Devant le Conseil constitutionnel, la procédure est inquisitoriale. Cela signifie que le membre du Conseil désigné comme rapporteur de l'affaire dirige librement l'instruction. Il lui revient de prendre toutes les initiatives nécessaires à l'instruction de la saisine et dispose, à cette fin, des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa tâche.

A ce titre, il lui revient d'organiser le « débat contradictoire » entre les auteurs d'une saisine et le Gouvernement lorsqu'il examine la conformité d'une loi ordinaire. Il lui est loisible de convoquer et d'interroger des membres des ministères intéressés par un texte soumis à contrôle, de même que toute personnalité ou tout spécialiste

susceptible d'éclairer sa réflexion. Par ailleurs, le rapporteur peut entendre des experts ou prendre les contacts informels qui lui semblent utiles à son information.

3.2.4 Le juge peut-il se saisir d'office de dispositions ou de moyens non contestés ou soulevés dans la requête ?

Quelle que soit la norme contrôlée, l'examen de constitutionnalité porte sur l'ensemble de l'acte déféré. La possibilité pour le juge de soulever d'office des moyens ou dispositions ne nécessite donc aucune base textuelle. Le contentieux des normes, particulièrement de la loi, est un contentieux d'ordre public qui autorise le Conseil à statuer sur toutes questions, y compris celles non évoquées par l'auteur d'une saisine. On rappellera que s'agissant du contrôle obligatoire des lois organiques et des règlements des assemblées parlementaires, les lettres de saisine ne sont pas motivées. Il en est de même des saisines relatives aux traités présentées sur le fondement de l'article 54 de la Constitution par le Président de la République ou le Premier Ministre. En réalité, la question d'un dépassement des termes d'une requête ne s'est présentée que pour l'examen facultatif des lois ordinaires, en raison de l'habitude prise par les parlementaires d'argumenter les recours.

Le principe de l'étendue du contrôle de constitutionnalité des lois a été rappelé avec solennité par une décision n° [96-386 DC](#) du 30 décembre 1996 (Rec.154). Le considérant essentiel est ainsi rédigé : l'effet d'une saisine est « de mettre en oeuvre, avant la clôture de la procédure législative, la vérification par le Conseil constitutionnel de toutes les dispositions de la loi déférée y compris de celles qui n'ont fait l'objet d'aucune critique de la part de ses auteurs ». L'affirmation du contrôle indivisible de la loi conduit à considérer que le juge ne statue pas *ultra petita* lorsqu'il soulève d'office l'inconstitutionnalité de dispositions non critiquées. Les termes d'une requête ne lient pas le juge. Dès lors, il entre dans la mission constitutionnelle du juge de s'interroger de sa propre initiative sur toute disposition qu'il suspecte d'inconstitutionnalité ou tout moyen susceptible d'entraîner son invalidation.

Ce pouvoir de substituer des moyens d'inconstitutionnalité à ceux des saisissants et d'élargir l'objet de l'instance trouve sa traduction depuis 1977 (décision n° [77-89 DC](#) du 30 décembre 1977, Rec.46) dans un considérant final (dit "considérant-balai") des motifs de la décision rédigé en ces termes : « Considérant qu'en l'espèce il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune question (ou aucune autre question si ce pouvoir s'est exercé et matérialisé dans la décision) de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumise à son examen ».

Pour autant, la loi contrôlée n'est pas revêtue d'un brevet de constitutionnalité irréfutable. Depuis la décision n° [93-320 DC](#) du 29 décembre 1993 sur la loi de finances pour 1994, le dispositif des décisions auquel s'attache l'autorité de la chose jugée (et les moyens qui en sont le soutien nécessaire) ne se réfère qu'aux dispositions expressément contrôlées, parce que contestées ou soulevées d'office, qu'elles soient conformes ou contraires à la Constitution. Cette jurisprudence s'applique même lorsque le juge contrôle une loi au vu de laquelle l'auteur du recours n'a soulevé aucun grief particulier (n° [99-409 DC](#) du 15 mars 1999). D'autre part, comme l'indique la décision n° [99-410 DC](#) du 15 mars 1999 concernant la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie, une loi examinée peut contenir des dispositions devenues inconstitutionnelles eu égard à l'évolution de la jurisprudence.

Aucune condition particulière ne s'impose donc au juge dans son pouvoir d'évocation d'office. La mise en oeuvre de ce pouvoir demeure modérée en raison de la brièveté du délai imparti au Conseil constitutionnel. Elle s'exerce principalement à l'encontre de quatre catégories de griefs, les plus nombreuses intéressant les inconstitutionnalités formelles.

Parmi les violations formelles de la Constitution, le juge est particulièrement attentif aux :

- dispositions qui n'ont pas leur place dans une loi de finances (cavaliers budgétaires),
- dispositions qui ne respectent pas la règle de non-affectation des ressources aux dépenses,

- dispositions organiques contenues dans une loi ordinaire,
- dispositions introduites par voie d'amendement après la réunion de la commission mixte paritaire (organe de conciliation entre les deux assemblées) qui ne sont pas en relation directe avec le texte en discussion ou qui ne sont pas rendues nécessaires par la coordination avec d'autres textes législatifs.

Au nombre des violations substantielles des dispositions constitutionnelles, on peut relever le non-respect du principe de libre administration des collectivités locales (n° [92-316 DC](#) du 20 janvier 1993) ou encore le non respect d'une liberté fondamentale.

Selon quelle fréquence procède t-il à l'évocation d'office ?

L'évocation d'office par le juge constitutionnel d'une conclusion ou d'un moyen se repère dans les décisions au moyen de formulations spécifiques. Lorsque le Conseil examine d'office une disposition législative, il n'est fait aucune mention des arguments des saisissants. Surtout, le « considérant-balai » des motifs de la décision est ainsi rédigé : « Considérant qu'en l'espèce, il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office *aucune autre question* de conformité à la loi soumise à son examen ». Quant aux moyens soulevés d'office, le juge use parfois de cette formule-indice empruntée à la juridiction administrative lorsqu'il effectue une substitution de motif : « sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens invoqués ». Mais, bien souvent, la rédaction de la décision fait l'économie de tout renvoi à la motivation du recours ce qui rend leur repérage plus délicat. L'analyse de la saisine publiée permet, seule, d'en faire état.

S'il use de son pouvoir d'évoquer d'office une conclusion ou un moyen, le Conseil constitutionnel n'en abuse assurément pas. Selon une étude statistique [Pascal JAN, La saisine du Conseil constitutionnel, LGDJ, 1999] portant sur la période 1974-1997, on relève que le juge a soulevé 57 conclusions et 48 moyens de sa propre initiative. Le procédé conduit le plus souvent le juge à interpréter une disposition afin de la faire échapper à l'invalidation, énonçant ce qu'il est convenu d'appeler une « réserve d'interprétation » ou une « interprétation neutralisante ».

Pour donner la mesure de la propension du Conseil constitutionnel à se prononcer d'office, il faut comparer ces 57 dispositions et 48 moyens examinés d'office aux 1118 dispositions législatives déferées au Conseil et aux 2184 moyens développés à l'appui des recours, dont près de la moitié est postérieure à 1988 ce qui souligne une motivation de plus en plus abondante des saisines.

Surtout, il est remarquable de constater que les déclarations d'inconstitutionnalité sont, pour plus d'un tiers, le fait de l'initiative *proprio motu* du juge. Cependant, sous l'effet d'un recours plus fréquent aux réserves d'interprétation, la proportion tend à décroître.

Les requérants ont-ils la possibilité de se prononcer sur les griefs soulevés par le juge ?

L'absence d'un règlement de procédure n'empêche pas que s'établissent des contacts informels entre le rapporteur et les rédacteurs d'une saisine. Le caractère inquisitoire de la procédure donne en effet toute latitude au membre du Conseil désigné pour rapporter l'affaire de choisir ses interlocuteurs.

La question ne présente, à dire vrai, un réel intérêt que pour le « défendeur » de la loi, à savoir concrètement le Secrétariat Général du Gouvernement. Les conventions sont là également bien établies et assurent une contradiction minimum. Lors d'une réunion préparatoire avec des représentants du Gouvernement, le conseiller-rapporteur peut faire part de ses interrogations et de ses doutes sur la constitutionnalité d'une disposition non critiquée par les saisissants. Le Secrétariat général du Gouvernement y répond d'abord oralement puis sous forme de fiches techniques, non communiquées aux auteurs de la saisine. Il s'agit là d'une pratique informelle destinée à sauvegarder le principe du contradictoire pour les questions soulevées d'office. De la même façon, depuis un décret du 22 juillet 1992, le juge administratif est en effet tenu de communiquer aux parties les moyens d'ordre public qu'il entend soulever.

3.3. Délai de jugement

Devant le Conseil constitutionnel, le délai de jugement est rapide. Il ne saurait en aller autrement pour un contrôle abstrait exercé *a priori*.

3.3.1. La Cour est-elle tenue de rendre sa décision dans un délai prédéfini ?

La question appelle une réponse positive. Le juge constitutionnel français est tenu de statuer par une décision explicite et motivée sur la saisine dont il est saisi dans un délai *préfix* d'un mois en règle générale. Toutefois, en cas d'urgence demandée par le Gouvernement pour les lois (art. 61.3C repris par l'article 19 de l'ordonnance du 7 novembre 1958) et l'examen des demandes de délégalisation (37.2C) ou lorsque le Conseil statue sur le caractère réglementaire ou législatif d'une initiative parlementaire en cours de discussion (41C ; il s'agit ici de perturber le moins possible le déroulement de la procédure législative), ce délai est ramené à huit jours. A la suite de la décision n° [92-308 DC](#) du 9 avril 1992 portant sur la non-contrariété du traité de Maastricht, le Conseil a confirmé à plusieurs reprises l'application à l'examen de compatibilité des engagements internationaux (art. 54C) des délais applicables aux lois ordinaires : un mois ramené à huit jours en cas d'urgence déclarée par le Gouvernement. Les décisions n° [97-394 DC](#) du 31 décembre 1997, Rec.344 (Traité d'Amsterdam), n° [98-408 DC](#) du 22 janvier 1999 (Cour pénale internationale) et n° [99-412 DC](#) du 15 juin 1999 (Charte européenne sur les langues régionales) visent toutes l'article 19 de l'ordonnance organique relative au Conseil constitutionnel. Cette jurisprudence entérine une pratique observée jusqu'alors. Le délai de jugement le plus bref est enregistré à l'occasion de la première mise en oeuvre de ce type de contrôle, soit 8 jours pour examiner le traité de Luxembourg (n° [70-39 DC](#)), tandis que le délai le plus long, 29 jours, est observé pour les décisions rendues sur la conformité du Traité d'Union européenne (n° [92-308 DC](#)) et du Traité portant statut de la Cour pénale internationale (n° [98-408 DC](#)).

A ce jour, le recours à la procédure d'urgence demeure exceptionnel. Sans que le Conseil ait tranché explicitement la question de savoir si la demande lie le juge ou non, il importe d'observer que toutes les décisions sur lesquelles le Premier ministre a déclaré l'urgence ont été prononcées dans un délai inférieur à huit jours. La

pratique accrédite la thèse d'une compétence liée à ce sujet. En pratique, après concertation entre les Secrétaires généraux du Gouvernement et du Conseil constitutionnel, le juge constitutionnel adapte le délai d'examen aux circonstances. Il lui arrive d'épuiser totalement le délai constitutionnel d'un mois (n° 99-420 DC du 16 décembre 1999, loi organique relative à l'inéligibilité du Médiateur des enfants) comme de statuer en quelques heures lorsque le Gouvernement insiste sur l'urgence de son application (n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, Etat d'urgence en Nouvelle-Calédonie, Rec 43). Par ailleurs, le délai d'examen des lois de finances et des lois de financement de la Sécurité sociale, qui doivent être promulguées avant le 1^{er} janvier est toujours, dans la pratique, inférieur à un mois.

Les délais de jugement sont toujours respectés. Ce constat ne doit pas, néanmoins, dissimuler une augmentation tendancielle du nombre de jours séparant l'enregistrement d'une saisine de la date de réunion des conseillers en séance, tout particulièrement pour le contrôle des lois ordinaires. Plusieurs raisons à ce phénomène qui connaît ces dernières années une accalmie. D'une part, l'argumentation soignée et fournie des requêtes allonge inévitablement le temps d'instruction en raison de la procédure contradictoire aujourd'hui observée entre les auteurs d'une saisine et le Gouvernement. D'autre part, les requérants contestent un plus grand nombre de dispositions, conséquence du volume croissant des lois.

Délais de jugement : tableau de synthèse pour les décisions de conformité

	Délai moyen	Délai min.	Délai max.
Lois	19.9 j	0	31
Lois organiques	16.2 j	0	30
Engagements internationaux	24.1 j	8	29
Règlements des assemblées	18.4 j	0	30

3.3.2. Y a-t-il une procédure formelle de clôture de l'instruction ?

Dans les délais qui lui sont impartis pour juger, le Conseil est libre d'organiser la procédure d'instruction. Aucun texte n'institue une quelconque procédure formelle de clôture de l'instruction. Il incombe à ce dernier de convoquer les membres. La procédure est close la veille du jour où le Conseil statue.

3.3.3. Si aucun texte ne définit de délai, quel est le délai moyen (par type de contrôle) que prend la Cour pour statuer ?

La question est sans objet s'agissant de la procédure devant le Conseil constitutionnel (se reporter au point 3.3.1.)

CONCLUSION

1. L'accès du juge a t-il conduit à des adaptations structurelles de la Cour ?

La multiplication des recours a bouleversé une tradition séculaire d'hostilité au contrôle de constitutionnalité en France. Pour le Conseil constitutionnel, la multiplication des saisines d'origine parlementaire s'est traduite par une juridictionnalisation croissante de la procédure et des adaptations structurelles qui, pour ne pas être décisives du point de vue de son fonctionnement, n'en révèlent pas moins la position acquise par le Conseil constitutionnel au sein des institutions de la Ve République.

Ainsi la régularité de la saisine du juge constitutionnel a conduit à étoffer le service juridique du Conseil constitutionnel qui comprend désormais un juge administratif, un juge judiciaire et un fonctionnaire de l'Assemblée nationale. Le service de la bibliothèque, de la documentation et de l'informatique dirigé actuellement par un agent contractuel a également été considérablement renforcé. La maîtrise des dossiers passe par celle des sources d'informations. Les priorités actuelles du Secrétariat Général du Conseil constitutionnel consistent à enrichir le fonds documentaire de références étrangères mais surtout à renforcer l'informatisation des services afin d'améliorer l'accès aux ressources documentaires. Par ailleurs, un greffe a été créé pour le traitement du contentieux électoral.

Enfin, l'impact grandissant des décisions du Conseil constitutionnel auprès de l'opinion publique et la multiplication de ses activités internationales a conduit à la mise en place d'un service des relations extérieures, à la tenue de conférences de presse ainsi qu'à la création d'un site Internet (<http://www.conseil-constitutionnel.fr>).

2. Existe t-il une réforme en cours ou en projet relative à l'accès au juge constitutionnel ?

Actuellement, aucun projet de loi constitutionnelle n'est débattu au Parlement quant à l'élargissement des autorités de saisine en matière de contrôle de constitutionnalité des lois (61.2 C). Cependant, dans le passé et par deux fois (en 1990 et 1993), les parlementaires ont été saisis de textes visant à instaurer une question préjudicielle de constitutionnalité (improprement dénommée exception d'inconstitutionnalité) qui ajoutait au contrôle préventif et par voie d'action déclenché par des autorités politiques un contrôle *a posteriori* et par voie d'exception à l'initiative des acteurs d'un procès (juge ou justiciable). Il s'agissait de donner la possibilité à toute personne de contester une disposition législative attentatoire à ses droits fondamentaux à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction. Ces propositions n'ayant pu être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées conformément à la procédure de révision constitutionnelle (art. 89C), le Gouvernement les retira de l'ordre du jour des assemblées.

La procédure reposait sur un système de double filtrage. Dans un premier temps, les juges du fond s'assuraient que la disposition contestée commandait l'issue du litige ou constituait le fondement des poursuites. Ils recherchaient par la suite si la demande n'était pas manifestement infondée. Si les magistrats estimaient qu'un doute raisonnable pesait sur la conformité à la Constitution de la disposition législative litigieuse, ils transmettaient la demande à la juridiction placée à la tête de l'ordre juridictionnel dont ils dépendaient (Conseil d'Etat pour les juridictions administratives et Cour de cassation pour les juridictions judiciaires). Les juges du fond sursoyaient à statuer sauf urgence pendant un délai de trois mois, délai de jugement imparti aux juridictions suprêmes pour se déterminer sur le critère sérieux de la demande. Dans l'affirmative, ces dernières saisissaient la juridiction constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel n'était donc saisi que sur renvoi du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation ou de toute autre juridiction de dernière instance (Haute Cour de justice Cour de Justice de la République et Tribunal des conflits).

A côté de cette procédure ouvrant aux particuliers le contrôle de la loi promulguée, il importe de mentionner les propositions d'amélioration du contrôle préventif de la loi. Parfois interprètes de la Constitution à l'occasion des litiges qui leur sont soumis et seulement pour résoudre un conflit, les juridictions suprêmes ordinaires sont

susceptibles de dégager des interprétations et de rendre des décisions dans des domaines inexplorés par le Conseil constitutionnel. Ainsi, le Conseil d'Etat a reconnu qu'avait valeur constitutionnelle en tant que principe fondamental reconnu par les lois de la République le principe selon lequel il ne peut y avoir d'extradition pour des motifs politiques (arrêt *Koné*, 3 juillet 1996). Or, en devançant le juge constitutionnel qui ne s'est jamais prononcé sur la valeur ce principe, le Conseil d'Etat prend le risque d'une contradiction. Pour pallier ces difficultés, des membres de la doctrine proposèrent déjà dans les années soixante (L. Hamon, C. Eisenmann et L. Favoreu) l'institution d'un renvoi préjudiciel permettant au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de saisir d'une question de constitutionnalité le Conseil constitutionnel.

3. Assiste t-on à une professionnalisation des requêtes ?

Depuis l'ouverture du contrôle de constitutionnalité des lois ordinaires aux parlementaires, la motivation des saisines, lorsqu'elles émanent des parlementaires, est de règle. La soumission régulière des lois les plus importantes à l'examen de constitutionnalité, à commencer par les lois de finances, a inévitablement entraîné des standards dans la rédaction des saisines.

Pour commencer, les saisines commencent par évoquer des griefs formels et procéduraux, à l'instar des requêtes portées devant les juridictions administratives. Elles portent essentiellement sur la procédure législative. Un argument sur quatre leur est en moyenne consacré. La tendance se maintient depuis 1974. Ensuite, les saisissants abordent les moyens de droit matériel, notamment ceux relatifs aux droits fondamentaux contenus dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et du préambule de la Constitution de 1946.

Surtout les saisissants-parlementaires sont de plus en plus prolixes. Si l'on ne retient que les recours parlementaires qui sont, sur le plan quantitatif, les plus représentatifs mais également ceux qui développent presque systématiquement une argumentation juridique, le Conseil a examiné entre 1974 et 1998, 2184 moyens dont près de la moitié est postérieure à 1988. La motivation de certaines saisines est exceptionnelle par le nombre de griefs soulevés. Saisi de la constitutionnalité de la loi sur la maîtrise de l'immigration (n° [93-325 DC](#) du 13 août 1993), le juge examina plus de soixante-

dix-huit moyens. Dans ces conditions, les décisions du Conseil constitutionnel ont tendance, elles aussi, à croître en volume.

Comment expliquer ces tendances inflationnistes ? On constate tout d'abord une corrélation étroite entre l'importance politique d'une loi et la teneur d'une saisine. Plus l'opposition politique a été vive, plus la motivation d'un recours sera abondante. Par ailleurs, depuis le milieu des années 1980, les saisissants fondent non seulement leur appréciation sur leur interprétation des dispositions et principes à valeur constitutionnelle qui leur sont propre mais encore se réfèrent de plus en plus constamment et abondamment aux décisions du Conseil constitutionnel. Plus nombreux, les moyens sont aussi par ces références jurisprudentielles de meilleure qualité, même si, en dernière instance, seul le Conseil en est l'interprète authentique. De plus, les saisines comportent de plus en plus souvent des invitations à faire évoluer une jurisprudence, à reconnaître une valeur constitutionnelle à un nouveau principe, à se rapprocher de telle ou telle jurisprudence étrangère. Ces développements alourdissent les saisines de considérations dont leurs auteurs espèrent qu'elles trouveront, sinon dans l'immédiat, au moins à terme, une reconnaissance jurisprudentielle. Enfin, il n'est pas possible de nier l'intervention des professionnels du droit ou encore des universitaires dans la rédaction des recours.

Dispositions constitutionnelles de référence

Art. 37 : « Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ».

« Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'Etat. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil Constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent ».

Art. 41 : « S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité »

« En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'assemblée intéressée, le Conseil Constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours ».

Art. 54 : « Si le Conseil Constitutionnel, saisi par le président de la République, 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 ».

Art. 58 : « Le Conseil Constitutionnel veille à la régularité de l'élection du Président de la République ».

« Il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin ».

Art. 59 : « Le Conseil Constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs ».

Art. 61, al. 1 : « 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 ».

Art. 61, al. 2 : « 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 ».

Art. 77 : « Après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine, pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en oeuvre :

- (...) les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et notamment les conditions dans lesquelles certaines catégories d'actes

de l'assemblée délibérante pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel (...).

Dispositions organiques de référence

Ordonnance portant loi organique Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant Loi organique sur le Conseil constitutionnel modifiée par l'ordonnance n° 59-223 du 4 février 1959, par la loi organique n° 74-1101 du 26 décembre 1974, et par la loi organique n° 95-63 du 19 janvier 1995.

Art. 13. - Le Conseil constitutionnel se réunit sur la convocation de son président ou en cas d'empêchement de celui-ci sur la convocation du plus âgé de ses membres.

Art. 14. - Les décisions et les avis du Conseil constitutionnel sont rendus par sept conseillers au moins, sauf cas de force majeure dûment constatée au procès-verbal.

Art. 18. - Lorsqu'une loi est déférée au Conseil constitutionnel à l'initiative de parlementaires, le Conseil est saisi par une ou plusieurs lettres comportant au total les signatures d'au moins soixante députés ou soixante sénateurs.

Le Conseil constitutionnel, saisi conformément aux articles 54 ou 61 (alinéa 2) de la Constitution, avise immédiatement le Président de la République, le Premier ministre et les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ces derniers en informent les membres des assemblées.

Art. 19. - L'appréciation de la conformité à la Constitution est faite sur le rapport d'un membre du Conseil dans les délais fixés par le troisième alinéa de l'article 61 de la Constitution.

Art. 20. - La déclaration du Conseil constitutionnel est motivée. Elle est publiée au Journal officiel.

Art. 27. - Au cas prévu par le deuxième alinéa de l'article 41 de la Constitution, la discussion de la proposition de loi ou de l'amendement auquel le Gouvernement a opposé l'irrecevabilité est immédiatement suspendue.

L'autorité qui saisit le Conseil constitutionnel en avise aussitôt l'autorité qui a également compétence à cet effet selon l'article 41 de la Constitution.

Art. 56. - Le Conseil constitutionnel complètera par son règlement intérieur les règles de procédure édictées par le titre II de la présente ordonnance. Il précisera notamment les conditions dans lesquelles auront lieu les enquêtes et mesures d'instruction prévues aux articles 42 et 43 sous la direction d'un rapporteur.