

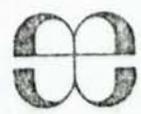
C204
1980

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

par

François LUCHAIRE

*Président honoraire de l'Université de Paris I
Ancien membre du Conseil constitutionnel*



ECONOMICA

49, rue Héricart, 75015 Paris
1980

La réserve peut porter sur les conditions d'application de la loi (C.C. 2 décembre 1976) (1) lorsque le Conseil considère que la loi ne pourrait permettre, sans violer la Constitution, de prendre telle ou telle mesure, mais ces mesures d'application n'étant pas législatives il n'appartient évidemment pas au Conseil constitutionnel d'en contrôler la constitutionnalité.

Ces réserves forment cependant un tout inséparable avec le reste de la décision du Conseil et s'imposent à toutes les autorités conformément à l'article 62 de la Constitution.

Les juridictions doivent donc interpréter la loi dans le sens qui a permis au Conseil d'en constater la conformité à la Constitution et déclarer sans fondement légal des mesures dépassant les barrières de protection établies par le Conseil.

II — Les textes contrôlés

Les lois soumises au contrôle du Conseil sont les lois organiques et les lois ordinaires votées par le Parlement. Bien que le problème ne se soit pas posé, il faut ajouter les lois constitutionnelles au moins dans une certaine mesure ; par contre, le Conseil s'est déclaré incompétent pour contrôler les lois référendaires quel que soit leur objet ; enfin l'article 61 ne permet pas — au moins directement — de contrôler les actes de l'Exécutif.

A) Les lois organiques

Les lois organiques sont automatiquement transmises par le Premier ministre au Conseil constitutionnel qui en apprécie la conformité à la Constitution. Mais que faut-il entendre par loi organique ?

La combinaison des alinéas 1^{er} des articles 46 et 61 de la Constitution permet de répondre à cette question ; en effet, la loi organique est celle qui réunit les trois conditions suivantes :

En premier lieu, les lois organiques sont celles «auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques» (Al. 1^{er} de l'Art. 46).

En second lieu ce sont celles qui «sont votées et modifiées dans les conditions» fixées par les autres alinéas de l'article 46.

En troisième lieu, ce sont celles dont le Conseil constitutionnel a déclaré la conformité à la Constitution.

Si l'on fait exception de cette troisième condition qui est précisément étudiée ici, on s'aperçoit que les deux autres suscitent chacune des observations.

a — La première condition porte sur l'objet de la loi : elle signifie que la loi organique ne peut porter que sur des matières pour lesquelles la Constitution exige une loi organique ; il en résulte une très importante conséquence :

(1) Voir aussi une réserve qui apparaît dans les motifs mais n'est pas rappelée dans le dispositif (décision du 20 juillet 1977 à propos des retenues sur traitement des fonctionnaires).

la loi portant sur une matière pour laquelle la Constitution ne prévoit pas une loi organique n'a pas cette qualité même si elle a été votée selon la procédure prévue par l'article 46 pour les lois organiques.

Une telle loi doit-elle alors être considérée comme contraire à la Constitution ? Certainement pas car elle est votée selon la même procédure que la loi ordinaire avec *en plus* quelques conditions supplémentaires (1) ; les conditions fixées pour le vote d'une loi ordinaire sont donc remplies ; la loi votée, selon la procédure de la loi organique, mais qui ne porte pas sur un objet relevant de cette catégorie de lois, peut donc valoir comme loi ordinaire.

C'est ce qu'a jugé le Conseil constitutionnel le 28 janvier 1976 : il était saisi d'une loi votée selon la procédure de l'article 46 et qui concernait le vote des Français établis hors de France ; les articles 1 à 19 concernaient les élections à la Présidence de la République et exigeaient donc une loi organique en vertu de l'article 6 de la Constitution ; l'article 20 concernait le référendum pour lequel aucune disposition constitutionnelle n'exige une loi organique.

Le Conseil constitutionnel a alors examiné (et déclaré) la constitutionnalité de tous les articles de la loi, mais d'une façon distincte pour les 19 premiers articles et pour le 20ème ; surtout il a déclaré, dans les motifs de sa décision, que l'article 20 n'avait « pas le caractère de disposition de loi organique » et, dans son dispositif, que cet article 20 avait « le caractère de loi ».

Certes, le Conseil aurait pu ne pas statuer sur cet article, mais le Premier Ministre qui l'avait saisi de la loi organique (et lui avait donc soumis la loi entière) a également compétence pour le saisir d'une loi ordinaire (Art. 62, al. 2).

Ainsi la loi votée selon la procédure de l'article 46 se trouve soumise au contrôle du Conseil constitutionnel même lorsqu'elle porte sur une matière non réservée à cette catégorie de lois mais elle est alors contrôlée au titre de loi ordinaire.

b — La deuxième condition porte sur la *forme* et plus exactement sur la procédure puisque la loi organique ne peut être votée que selon la procédure fixée par l'article 46 ; il se peut donc qu'un texte, même s'il porte sur une matière réservée à la loi organique, échappe au contrôle du Conseil, du moins au titre de l'alinéa 1^{er} de l'article 61 ; c'est le cas notamment pour les dispositions d'une loi référendaire se donnant à elle-même valeur de loi

(1) Devant la première Assemblée saisie le texte ne peut être délibéré « qu'à l'expiration de 15 jours après son dépôt » ; en cas de désaccord entre les 2 Assemblées, il ne peut être adopté en deuxième lecture par l'Assemblée Nationale qu'à la majorité absolue de ses membres ; enfin la loi *relative au Sénat*, doit être votée dans les mêmes termes par les deux Assemblées ; ce dernier point fait l'objet d'une mention spéciale dans les décisions du Conseil constitutionnel appréciant une loi organique de cette nature (C.C. 17 juin 1971).

organique (loi référendaire du 6 novembre 1962 et décision du Conseil constitutionnel du même jour) ou pour celles d'une ordonnance ou d'un décret portant sur le domaine de la loi organique.

Mais certaines de ces dispositions peuvent être critiquées à d'autres titres.

Un décret peut toujours faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir devant le Conseil d'État ; il en est de même pour une ordonnance (prise en application de l'article 38 de la Constitution) tant qu'elle n'a pas été ratifiée par le législateur ; quant à la loi ordinaire qui porterait sur une matière réservée à la loi organique, elle peut aussi être déférée au Conseil constitutionnel mais en vertu du deuxième alinéa de l'article 61, même s'il s'agit d'une loi de ratification d'une ordonnance ; on aborde ici la deuxième catégorie de textes contrôlés par le Conseil.

B) *Les lois ordinaires*

Le Conseil ne contrôle les lois ordinaires que s'il en est saisi et ceci soulève un certain nombre de difficultés qui se ramènent à un seul problème : l'étendue du contrôle du Conseil dépend-il de l'acte de saisine ?

Cette question comporte deux aspects selon que l'on considère les dispositions critiquées par l'acte de saisine et les moyens développés par cet acte.

1) Le Conseil ne peut être saisi que *d'une loi toute entière* et non seulement de quelques dispositions de la loi.

Certes, les autorités qui saisissent le Conseil limitent toujours leurs critiques à certaines dispositions de la loi ; mais l'alinéa 2 de l'article 61 est très clair, surtout lorsqu'on le compare au premier alinéa de l'article 62 ; en effet alors que le Conseil peut déclarer une « disposition » inconstitutionnelle (Art. 62) ce sont bien les « lois » (et non pas les dispositions de loi) qui peuvent être déférées au Conseil constitutionnel.

Cette interprétation très littérale de la Constitution pourrait conduire à une difficulté pratique très réelle, surtout si la loi est particulièrement longue et c'est le cas de la loi des finances ; étant saisi en raison d'un article, le Conseil doit-il faire porter son examen sur toute la loi ?

Le Conseil a considéré qu'il *pouvait* le faire mais qu'il n'y était pas obligé ; il s'est réservé le droit de le faire en utilisant la formule suivante : « considérant qu'il n'y a lieu en l'espèce (ou en l'état) pour le Conseil constitutionnel de soulever aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi » (C.C. 18 décembre 1964) ; dans ses dernières décisions, le Conseil a perfectionné la formule en complétant le verbe soulever par les mots d'office (soulever d'office) (C.C. 30 décembre 1977) ; ceci montre que dans d'autres espèces il pourrait soulever d'office pareille question de conformité.

Dans une affaire au moins, l'inconstitutionnalité de la disposition critiquée (Art. 3 d'une loi modifiant l'article 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative à la liberté d'association) a été étendue par lui à une disposition

contenue dans un autre article dont le Conseil n'était pas expressément saisi (l'acte de saisine n'était cependant, pas très clair) ; en même temps, dans cette même affaire, il a déclaré la conformité à la Constitution de toutes les autres dispositions du texte de loi dont il était saisi.

2) A plus forte raison le Conseil n'est pas lié par les griefs énoncés dans l'acte de saisine ; son rôle ne se limite pas à rejeter la demande de l'autorité qui l'a saisi (ou à lui donner raison) mais il examine la conformité de la disposition contestée à la Constitution ; lorsqu'il constate la conformité, c'est par une appréciation dont l'autorité n'est pas relative aux griefs qui lui ont été signalés ; il peut donc retenir d'autres griefs (C.C. 27 décembre 1977) et l'autorité de sa décision a un caractère absolu puisqu'elle ne peut plus être discutée (Art. 62 de la Constitution).

3) Quand on réunit ces deux observations on s'aperçoit que pour les dispositions dont le Conseil apprécie la conformité à la Constitution, il donne un brevet absolu de constitutionnalité ; au contraire pour les dispositions qu'il n'examine pas, il ne délivre aucun brevet de constitutionnalité.

4) Par contre le contrôle ne peut porter que sur la loi déférée au Conseil ; certes il se peut que la loi déférée au Conseil complète une loi déjà promulguée mais dont la constitutionnalité est douteuse ; or pour le Conseil, la constitutionnalité d'une loi déjà promulguée ne peut être mise en cause devant lui par le biais de l'article 61 car il n'admet pas l'exception d'inconstitutionnalité à l'encontre d'une loi promulguée (C.C. 27 juillet 1978) ; c'est ainsi qu'il a rejeté le recours formé contre une loi sanctionnant les atteintes au monopole de la radiodiffusion, car ce monopole résultait de lois antérieurement promulguées (lois du 3 juillet 1972 et du 7 août 1974) ; il en serait de même si la loi nouvelle se bornait à reproduire les termes mêmes d'une loi antérieure (C.C. 15 janvier 1960 à propos d'une loi organique).

C) *Les lois constitutionnelles votées par le Congrès du Parlement*

Le Conseil constitutionnel peut-il contrôler les lois constitutionnelles ?

Si la révision constitutionnelle est opérée par voie de référendum, une réponse négative s'impose puisque le Conseil, dans sa décision du 6 novembre 1962, s'est déclaré incompétent pour contrôler les lois « adoptées par le peuple à la suite d'un référendum » car elles « constituent l'expression directe de la souveraineté nationale » ; le raisonnement s'appliquait à une loi référendaire intervenue dans le cadre de l'article 11 de la Constitution, mais il vaut également pour une loi référendaire de révision constitutionnelle intervenant dans les conditions prévues par l'article 89.

Mais cet article permet aussi au Président de la République de soumettre le projet de révision au Congrès du Parlement ; la loi constitutionnelle fait alors partie des « lois votées par le Parlement » que, dans la décision précitée, le Conseil a opposées aux lois adoptées par le peuple pour affirmer que les premières sont seules visées par l'article 61.