

# Conseil constitutionnel français

## I. L'accès du citoyen au juge constitutionnel

### A. LE RECOURS DIRECT DU CITOYEN AU JUGE CONSTITUTIONNEL

#### Ouverture du droit de saisine au citoyen :

#### 1) Qui peut saisir directement le juge constitutionnel ? Les personnes physiques, les personnes morales, les associations de citoyens ?

La saisine directe du Conseil constitutionnel par les personnes physiques comme par les personnes morales est exclue pour le contrôle de constitutionnalité *a priori* des lois.

### B. LE RECOURS INDIRECT DU CITOYEN AU JUGE CONSTITUTIONNEL

#### 16) Quelles sont les autorités qui peuvent être saisies pour déposer un recours devant le juge constitutionnel ?

Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2010, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Conseil d'État ou la Cour de cassation, à la demande d'un justiciable engagé dans un procès en cours, d'une contestation de la conformité d'une disposition législative aux droits et libertés constitutionnellement garantis, par le biais de la procédure de question prioritaire de constitutionnalité (QPC). La demande du justiciable peut être présentée devant toute juridiction qui relève soit de l'ordre juridictionnel administratif soit de l'ordre judiciaire, à l'exception de la cour d'assises. Toutefois, dans ce dernier cas, c'est-à-dire pour le jugement des crimes, la question peut être posée soit avant, devant le juge d'instruction, soit après, à l'occasion d'un appel ou d'un pourvoi en cassation.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a admis qu'une QPC soit soulevée devant lui lorsqu'il officie en qualité de juge de l'élection (v. *infra* réponse n° 35).

### **17) Quelles conditions doit remplir le citoyen pour saisir ces autorités ?**

La QPC permet à un justiciable de contester la conformité d'une disposition législative aux droits et libertés que la Constitution garantit. Elle permet donc un contrôle abstrait des normes législatives au regard de normes constitutionnelles. Elle ne permet donc pas au justiciable de soumettre au Conseil constitutionnel une situation particulière concrète.

L'article 23-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel fixe une seule condition générale de recevabilité : la QPC doit être présentée dans un « mémoire distinct et motivé ». Cette condition vise à permettre d'assurer le traitement rapide de la question et de s'assurer ainsi de son caractère prioritaire. Cette règle d'un mémoire distinct figure aux articles R. 771-3, R. 771-9 et R. 771-15 du code de justice administrative (CJA), à l'article 126-2 du code de procédure civile (CPC) et aux articles R. 49-21, R. 49-22, R. 49-24 et R. 49-29 du code de procédure pénale (CPP).

Les conditions pour que le Conseil constitutionnel soit saisi de la QPC sont détaillées par les dispositions de l'ordonnance du 7 novembre 1958. Elles sont cumulatives et au nombre de trois :

- la disposition législative critiquée est applicable au litige ou à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites ;
- la disposition législative critiquée n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel ;
- la question est nouvelle ou présente un caractère sérieux.

### **18) Quelles sont les normes constitutionnelles susceptibles d'être invoquées par les citoyens ?**

Seule la méconnaissance des droits et libertés que la Constitution garantit est invocable au soutien d'une QPC (art. 61-1 de la Constitution). Le Constituant a ainsi entendu que le contrôle du Conseil constitutionnel s'opère au regard des normes de droit constitutionnel matériel (les droits et libertés fondamentaux) et non pas des règles de procédure qui encadrent l'élaboration de la loi.

En outre, la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une QPC que dans le cas où est affecté un droit ou une liberté constitutionnellement garanti (décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, *SNC KIMBERLY CLARK* [Incompétence négative en matière fiscale]).

### **19) Ces juridictions et diverses autorités ont-elles l'obligation de saisir le juge constitutionnel ?**

Lorsque les trois conditions pour que le Conseil constitutionnel soit saisi de la QPC sont remplies (v. *supra* réponse n° 17), les juridictions ont l'obligation de lui renvoyer la question.

Toutefois, une juridiction n'est pas tenue de transmettre une QPC mettant en cause, par les mêmes motifs, une disposition législative dont le Conseil d'État, la Cour de cassation ou le Conseil constitutionnel est déjà saisi.

**20) Selon quelles formes et procédures s'effectue la transmission ?**

La décision motivée du Conseil d'État ou de la Cour de cassation de saisir le Conseil constitutionnel lui est transmise avec les mémoires ou les conclusions des parties. Cette transmission se fait par voie électronique (article 23-7 de l'ordonnance du 7 novembre 1958).

**21) Dans le cas où il revient au tribunal de saisir la juridiction constitutionnelle, est-il tenu de le faire dans un délai ?**

Le Conseil d'État et la Cour de cassation ont trois mois pour se prononcer. S'ils ne se prononcent pas dans ce délai, la question est automatiquement transmise au Conseil constitutionnel.

**22) Lorsque la juridiction constitutionnelle est saisie, est-elle tenue par un délai pour rendre sa décision ?**

Le Conseil constitutionnel dispose de trois mois pour se prononcer.

**23) Le citoyen à l'origine de la saisine participe-t-il à la procédure devant le juge constitutionnel ? Si oui, selon quelles modalités ? Précisez.**

L'auteur de la QPC est avisé de la saisine du Conseil constitutionnel, de même que, d'une part, les autres parties à l'instance devant le juge *a quo* et, d'autre part, le Président de la République, le Premier ministre, les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat et, s'il y a lieu, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, le président du congrès et les présidents des assemblées de province (art. 1<sup>er</sup> du Règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité du 4 février 2010).

Cet avis mentionne la date avant laquelle l'auteur de la question et les autorités précitées peuvent présenter des observations écrites et, le cas échéant, produire des pièces au soutien de celles-ci. Une copie de ces premières observations et, le cas échéant, des pièces produites à leur soutien, est notifiée aux parties et autorités précitées qui peuvent, dans les mêmes conditions, présenter des observations avant la date qui leur est fixée. Ces secondes observations ne peuvent avoir d'autre objet que de répondre aux premières. Une copie en est également notifiée aux parties et autorités précitées.

Par ailleurs, lorsque, pour les besoins de l'instruction, le Conseil décide de recourir à une audition, les parties et les autorités mentionnées sont invitées à y assister.

Enfin, les représentants des parties, s'ils sont avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation ou avocats à la Cour et, le cas échéant, les agents désignés par les autorités constitutionnelles précitées, sont invités à présenter leurs éventuelles observations orales au cours de l'audience publique.

**24) Est-ce qu'il doit être obligatoirement assisté d'un avocat ?**

Le ministère d'avocat est facultatif pour les observations écrites. Mais, seuls les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation ou les avocats à la Cour peuvent présenter des observations orales à l'audience (art. 10, al. 2, du Règlement intérieur du 4 février 2010).

**25) Est-ce que le citoyen peut bénéficier d'un délai pour produire des pièces ou des preuves au soutien de ses moyens ?**

Il est systématiquement imparti un délai pour présenter des observations écrites et, le cas échéant, produire des pièces au soutien de celles-ci. Compte tenu du délai de jugement imposé au Conseil constitutionnel (v. *supra*), ce délai varie entre deux et trois semaines.

**26) Est-ce que la partie adverse du citoyen à l'origine de la saisine peut prendre part au procès pour développer ses arguments contre l'inconstitutionnalité ? Si oui, comment ?**

Oui. Les modalités de participation au procès constitutionnel sont les mêmes que pour l'auteur de la QPC.

**26 bis) Le juge constitutionnel a-t-il le pouvoir de faire respecter ses décisions ?**

**Si oui, de quels moyens dispose-t-il pour le faire ?**

Aux termes de l'article 62, alinéa 3, de la Constitution, « les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles ».

**27) Quels sont les effets de la décision de la Cour : *erga omnes* ? *inter pares* ?**

*Erga omnes*.

**28) Quelles conséquences la décision d'inconstitutionnalité du juge constitutionnel a-t-elle pour le justiciable à l'origine de la saisine ?**

En principe, si le Conseil constitutionnel déclare que la disposition législative contestée est contraire à la Constitution, la décision du Conseil constitutionnel a pour effet d'abroger cette disposition. Elle disparaît de l'ordre juridique français et ne peut plus être appliquée.

**29) L'effet de la décision d'inconstitutionnalité est-il modulable dans le temps ? Si tel est le cas, quelles en sont les conséquences pour le justiciable auteur de la saisine ? Développez.**

L'article 62, alinéa 2, de la Constitution dispose qu'« une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause »

Le Conseil constitutionnel a fait usage de ces dispositions dès ses premières décisions (voir notamment n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010, n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010, n° 2010-14/22 QPC du 30 juin 2010). À l'occasion de deux décisions rendues le 25 mars 2011, le Conseil constitutionnel a précisé, par un considérant de principe, les effets dans le temps de ses décisions et les conditions dans lesquelles ces effets peuvent être modulés (n° 2010-108 QPC et n° 2010-110 QPC). Le Conseil a jugé que : « si, en principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration ».

I – Le Conseil constitutionnel a ainsi voulu confirmer le principe selon lequel l'effet abrogatif de la déclaration d'inconstitutionnalité interdit que les juridictions appliquent la loi en cause non seulement dans l'instance ayant donné lieu à la question prioritaire de constitutionnalité mais également dans toutes les instances en cours à la date de cette décision.

D'une part, il en va ainsi tant lorsque le Conseil constitutionnel l'a expressément indiqué dans sa décision qu'en cas d'absence d'une telle mention. Ainsi la déclaration d'inconstitutionnalité produit ces effets même si la décision du Conseil constitutionnel ne le précise pas. La mention selon laquelle la déclaration d'inconstitutionnalité s'applique dans les instances en cours à la date de la décision du Conseil constitutionnel, ne fait qu'explicitement cet effet « de droit commun » de la déclaration d'inconstitutionnalité.

D'autre part, cette règle est d'ordre public pour le juge administratif ou judiciaire. Celui-ci ne peut, sauf mention expresse contraire dans la décision du Conseil constitutionnel, appliquer à une instance en cours une disposition législative déclarée inconstitutionnelle par le Conseil.

II – Toute exception ou dérogation à cette orientation générale, de quelque nature qu'elle soit, ne peut résulter que des dispositions expresses de la décision du Conseil constitutionnel.

En premier lieu, il en va bien sûr ainsi pour la fixation dans le futur de la date de prise d'effet de la déclaration d'inconstitutionnalité. Ce report dans le temps doit résulter d'une mention expresse dans la décision du Conseil constitutionnel. Ce fut le cas jusqu'à présent à dix-huit reprises : n<sup>os</sup> 2010-1 QPC du 28 mai 2010, 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, 2010-32 QPC du 22 septembre 2010, 2010-45 QPC du 26 octobre 2010, 2010-71 QPC du 26 novembre 2010, 2010-83 QPC du 13 janvier 2011, 2010-108 QPC du 25 mars 2011, 2011-112 du 1<sup>er</sup> avril 2011, 2011-139/140 du 9 juin 2011, 2011-147 du 8 juillet 2011, 2011-183/184 du 14 octobre 2011, 2011-182 du même jour, 2011-190 du 21 octobre 2011, 2011-192 du 10 novembre 2011, 2011-203 du 2 décembre 2011, 2011-205 du 9 décembre 2011, 2011-208 du 13 janvier 2012, 2012-235 du 20 avril 2012. Un tel report fait obstacle à la prise en compte de l'inconstitutionnalité dans les instances en cours.

En deuxième lieu, il en va ainsi quant au caractère d'ordre public de la déclaration d'inconstitutionnalité dans les instances en cours. Le Conseil constitutionnel a fait usage de cette possibilité dans la décision n<sup>o</sup> 2010-110 QPC du 25 mars 2011. S'agissant des décisions déjà rendues par les commissions départementales d'aide sociale (CDAS) à la date de publication de la décision du Conseil constitutionnel, la déclaration d'inconstitutionnalité peut être invoquée à l'encontre d'une décision qui n'a pas acquis un caractère définitif. Le Conseil n'a ainsi pas rendu applicable de plein droit cette inconstitutionnalité dans les procédures déjà jugées dans lesquelles les parties ne contestent pas la composition de la CDAS. Le Conseil a dérogé au principe de l'applicabilité immédiate et d'ordre public de la déclaration d'inconstitutionnalité aux instances non jugées définitivement en réservant le bénéfice de cet effet aux personnes qui ont invoqué l'inconstitutionnalité de la composition de la CDAS ou qui l'invoqueront, si elles sont encore dans les délais pour le faire.

En troisième lieu, il en va ainsi pour la remise en cause des effets que la disposition législative a déjà produits. Seule une mention expresse dans la décision du Conseil peut conduire à cette remise en cause.

En quatrième lieu, la logique des décisions du 25 mars 2011 est qu'il appartient au Conseil constitutionnel de préciser expressément dans sa décision les effets que la déclaration d'inconstitutionnalité qu'il prononce pourraient avoir sur les situations nées antérieurement à la déclaration d'inconstitutionnalité. Le Conseil constitutionnel l'a fait par exemple dans ses décisions n<sup>o</sup> 2010-52 QPC du 14 octobre 2010 et n<sup>o</sup> 2010-110 QPC du 25 mars 2011.

**30) Quelles conséquences la décision d'inconstitutionnalité du juge constitutionnel a-t-elle pour les autres procédures non définitivement jugées ?**

V. réponse n° 29.

**31) Quelles conséquences la décision d'inconstitutionnalité a-t-elle pour les personnes ayant fait l'objet de décisions administratives fondées sur la disposition législative déclarée entre-temps inconstitutionnelle et qui n'ont pas encore introduit de recours en annulation devant le juge administratif à la date de la censure ?**

V. réponse n° 29.

**32) Est-ce que l'intéressé peut mettre à profit la décision d'inconstitutionnalité devant une autre juridiction ?**

Oui.

**32 bis) La décision est-elle lisible et compréhensible par le citoyen ? Pourquoi ?**

Les décisions du Conseil constitutionnel rendues sur les QPC sont généralement brèves (moins de dix paragraphes). Elles présentent successivement le texte de la disposition contestée, le grief du requérant, la citation de la norme de constitutionnalité de référence et l'analyse de la constitutionnalité. Elles concluent par un dispositif qui déclare la disposition contestée conforme ou contraire à la Constitution.

Le Conseil constitutionnel fonde sa décision exclusivement sur une argumentation juridique et non sur des considérations générales ou d'opportunité. La technicité juridique est celle habituelle pour toute décision de justice. Elle constitue toutefois un gage de précision et de concision. La présence de citation des décisions du Conseil constitutionnel, en de larges extraits, dans les articles de la grande presse qui en rendent compte laisse penser que les décisions du Conseil constitutionnel sont compréhensibles par le citoyen. Par ailleurs, le Conseil accompagne ses décisions de la publication d'un communiqué de presse et d'un commentaire juridique pour en faciliter la compréhension.

**33) Y a-t-il des revirements de jurisprudence ?**

C'est rare.

## C. AUTRES CAS

**34) Revient-il au citoyen d'effectuer son recours devant la juridiction constitutionnelle après que l'exception d'inconstitutionnalité qu'il a**

**soulevée devant le tribunal a été jugée sérieuse par celui-ci ? Si oui, dans quel délai ? Selon quelle procédure ?**

Non.

**35) Existe-t-il un mode de saisine par le citoyen non prévu par le questionnaire ? Si oui, indiquez-le et, le cas échéant, développez.**

Oui. Dans sa décision n° 2011-4538 du 13 janvier 2012 relative à la contestation des élections sénatoriales dans le département du Loiret, le Conseil constitutionnel a accepté d'examiner la conformité à la Constitution d'une disposition législative mise en cause au moyen d'une question prioritaire de constitutionnalité.

En l'absence de dispositions de procédure qui organisaient ce contrôle, le Conseil a choisi d'insérer le contrôle de constitutionnalité soulevé à l'occasion du contentieux électoral dans le cadre fixé par l'article 61-1 de la Constitution.

## **II. Les droits et libertés des citoyens consacrés et protégés par les juges constitutionnels**

**36) Il est ainsi attendu que soit précisé si les droits et libertés protégés par le juge :**

- sont expressément prévus par la Constitution ?
- sont contenus dans des normes internationales ?
- sont des droits nouveaux reconnus par le juge ?

Seuls les droits et libertés garantis par la Constitution, et non ceux contenus dans des normes internationales, sont invocables devant le Conseil constitutionnel.

Au total, ces droits et libertés peuvent être garantis par la Constitution du 4 octobre 1958, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 (la Constitution de la IV<sup>e</sup> République), la Charte de l'environnement de 2004, les principes fondamentaux reconnus par les lois de République auxquels se réfère le Préambule de 1946 et les objectifs de valeur constitutionnelle.

**37) À quelles catégories appartiennent les droits et libertés ?**

D'après les premières décisions du Conseil constitutionnel, sont, notamment, au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit :

- le principe d'égalité ;
- le droit de propriété ;
- le respect de la vie privée ;
- la liberté d'aller-et-venir ;
- la liberté du mariage ;



- le principe de responsabilité ;
- la liberté d’entreprendre ;
- le principe de pluralisme des courants d’idées et d’opinions dans l’organisation des scrutins politiques ;
- le principe de légalité de la procédure pénale ;
- les principes de nécessité, de proportionnalité et d’individualisation des peines ;
- le principe selon lequel nul n’est punissable que de son propre fait ;
- les principes de respect de la présomption d’innocence et de prohibition de toute rigueur non nécessaire dans les mesures de procédure pénale ;
- la libre communication des pensées et des opinions ;
- les principes d’indépendance et d’impartialité des juridictions ;
- la garantie des droits ;
- le droit à un recours juridictionnel effectif ;
- les droits de la défense ;
- la dignité de la personne ;
- le droit pour chacun d’obtenir un emploi
- la liberté syndicale ;
- le principe de participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail et à la gestion des entreprises ;
- le droit de mener une vie familiale normale ;
- le droit à la protection sociale ;
- la liberté d’association ;
- la prohibition de toute détention arbitraire et le principe selon lequel l’autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle ;
- la libre administration et l’autonomie financière des collectivités territoriales ;
- le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ;
- le droit d’accéder aux informations relatives à l’environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l’élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l’environnement ;

**38 bis) Les décisions du juge constitutionnel permettent-elles l’émergence d’une conscience citoyenne ? Illustrez votre réponse par des cas concrets.**

La réforme de la QPC étant entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2010, il est encore trop tôt pour se prononcer sur ce point.

### **III. L’opinion des citoyens sur le juge constitutionnel**

#### **39) Quelle image les citoyens ont-ils du juge constitutionnel ?**

Aucun sondage ou enquête d’opinion n’a été réalisé depuis l’entrée en vigueur de la procédure de la QPC pour mesurer la conception que les citoyens se font du juge constitutionnel.

De son côté, la doctrine tend à souligner l'impact positif de la QPC pour la défense des droits et libertés des citoyens et la protection de la Constitution.

**40) Le juge constitutionnel est-il perçu par les citoyens comme un rouage essentiel de l'État de droit ?**

Le rôle du Conseil constitutionnel dans l'État de droit s'est progressivement accru à compter du début des années 1970, en particulier à compter du moment où il a contrôlé la conformité des lois aux normes constitutionnelles contenues dans la Constitution de 1958 et les textes spécialement destinés à garantir les droits et libertés (décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, Liberté d'association). Cette mission a été renforcée par l'élargissement de sa saisine, en 1974, à soixante députés ou soixante sénateurs – autrement dit à l'opposition parlementaire – et en 2010, à tout justiciable, grâce à la QPC.

Pour les citoyens, c'est surtout la mise en œuvre de la QPC qui paraît le progrès le plus important pour la consécration de l'État de droit en France. Cette réforme a en particulier renforcé la fréquence des décisions du Conseil constitutionnel et, par suite, la visibilité de sa fonction de protection des droits et libertés que la Constitution garantit.