

La procédure devant le Conseil constitutionnel français

Monsieur Olivier DUTHEILLET DE LAMOTHE

Membre

Conseil constitutionnel français

Je vais me limiter à la procédure relative au contrôle des normes devant le Conseil constitutionnel, sans traiter du contentieux électoral qui obéit à une procédure judiciaire ordinaire (échange de mémoires).

La procédure, devant le Conseil constitutionnel, est dominée par deux traits essentiels qui résultent de l'article 61 de la Constitution :

- La saisine :
 - doit intervenir entre le vote définitif de la loi et sa promulgation (qui doit elle-même intervenir dans un délai de 15 jours) ;
 - émane du président de la République, du Premier ministre, du président de l'Assemblée nationale ou du Sénat, de 60 députés ou de 60 sénateurs.
- Le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois (délai ramené à 8 jours à la demande du Gouvernement s'il y a urgence)

Ces deux dispositions, qui n'existent nulle part ailleurs, dominent complètement l'organisation de la procédure. Elles expliquent la résonance nécessairement politique des décisions du Conseil :

- saisi à chaud ;
- par des autorités politiques ;
- et qui se prononce à chaud.

Le Conseil constitutionnel ne peut pas, contrairement aux juridictions ordinaires, utiliser le temps :

- le temps de l'instruction ;
- le temps de la réflexion qui sépare le délibéré de la lecture de la décision.

Pour le Conseil constitutionnel au contraire, la procédure se caractérise par l'obligation de rendre les décisions sur le siège ainsi que la publication des décisions le jour même.

- J'examinerai trois points :
- l'instruction de l'affaire ;
 - la séance de jugement ;
 - la publication de la décision.

I. L'instruction de l'affaire

1.1. La saisine

- Pour une loi ordinaire, la saisine émane de 60 députés ou de 60 sénateurs ;
- elle est motivée (par opposition à la saisine automatique pour les lois organiques et règlements des assemblées) ;
- le président désigne un rapporteur parmi les membres du Conseil (il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire du président). Son identité est tenue secrète. Le plus souvent il est désigné par anticipation comme pré-rapporteur (ce qui lui permet d'assurer le suivi des travaux parlementaires). Le rapporteur dirige l'instruction.

1.2. L'instruction

Compte tenu des délais et du caractère objectif du contentieux des normes (procès fait à un acte et non entre deux parties), l'instruction est limitée aux actes suivants :

- communication de la saisine au président de la République, au Premier ministre, et aux présidents des deux assemblées ;
- procédure contradictoire avec le Gouvernement, représenté par le secrétaire général du Gouvernement, chargé de défendre la loi, même si c'est une proposition de loi. Cette situation est paradoxale (ex : la proposition de loi organique relative aux lois de finances). En 1986, le président Badinter avait proposé que le rapporteur prenne directement contact avec les rapporteurs des deux assemblées et un représentant des auteurs de la saisine. Cette proposition s'est heurtée à un refus des présidents des deux assemblées.
- envoi d'un questionnaire préparé par le rapporteur avec le service juridique ;
- réunion avec le secrétaire général du Gouvernement à laquelle participent le conseiller technique du SGG, des représentants du cabinet et des directions des ministères intéressés auxquels sont adressées des demandes de précisions, y compris sur les questions soulevées d'office ;
- observations écrites du SGG ;
- communication de ces éléments aux requérants :
 - réplique éventuelle aux arguments du SGG ;
 - nouvelles observations éventuelles de ce dernier.

Il faut noter la possibilité d'intervention d'associations, de groupements professionnels et de particuliers, pour combattre ou défendre la loi. Ces interventions sont qualifiées de « portes étroites » (Vedel) (porte étroite d'accès des citoyens au Conseil).

- Ex : – porte étroite du SNIP¹ pour les lois de financement de la sécurité sociale ;
 – porte étroite de l'AFEP² pour la loi de modernisation sociale.

1.3. Le rapport et le projet de décision

- Le rapport et le projet de décision sont préparés par le rapporteur avec le concours du secrétaire général, du service juridique (3 personnes) et du service de documentation (3 personnes).

1. Syndicat national de l'industrie pharmaceutique.

2. Association française des entreprises privées.

- Le dossier est distribué à tous les membres : il comprend les mémoires et le dossier documentaire avec tous les textes et la jurisprudence applicables (revus par le rapporteur). Le projet de décision est distribué au moins 48 heures avant la séance.
- La délibération est vraiment collégiale, à la différence d'une juridiction où ne connaissent le dossier que le rapporteur, le réviseur et le commissaire du Gouvernement ou l'avocat général.

II. La séance de jugement

- Son déroulement est le suivant :
 - il est d'abord procédé à la lecture du rapport (globalement ou par question). Celle-ci est suivie d'une discussion générale ;
 - la lecture du projet de décision donne lieu à un vote par considérant puis à un vote final sur l'ensemble. La décision est rendue sur le siège.

À titre de comparaison, la plupart des autres Cours constitutionnelles délibèrent en deux temps. En Italie, il y a d'abord une discussion générale et un vote sur le dispositif, puis un examen des motifs de la décision. En Pologne, après le délibéré sur la solution, la rédaction est renvoyée à une séance ultérieure. Aux USA, après un vote sur la solution, la rédaction de la décision est confiée à un membre appartenant à la majorité.

- Le mode de rédaction : la structure de la décision est la suivante :
 - analyse de la disposition contestée (citation ou résumé) ;
 - exposé des griefs dans la décision ;
 - considérants de principe : normes constitutionnelles en jeu et principes applicables ;
 - application de ces principes à la disposition entraînant la censure ou la validation.

III. Publication de la décision

La décision est rendue publique le jour même.

- Elle est notifiée au président de la République, aux présidents des deux assemblées, aux présidents des groupes parlementaires qui ont saisi le Conseil.
- La décision est publiée avec un communiqué de presse. Une conférence de presse est éventuellement organisée par le secrétaire général.
- La diffusion sur internet de la décision, accompagnée du dossier documentaire préparé pour les membres, intervient le jour même.

Celle-ci fait également l'objet d'une publication au *Journal officiel*, avec les saisines, et les observations du Gouvernement.