

fiches de **Contentieux constitutionnel**

Rappels de cours et exercices corrigés

Marc-Antoine Granger



Le rôle symbolique du Comité constitutionnel sous la IV^e République

DÉFINITION

- **Légicentrisme** : système normatif fondé sur la primauté de la loi, expression de la volonté générale.

En 1946, un Comité constitutionnel est institué (I) dans un climat de méfiance (II).

I. L'institution du Comité constitutionnel

Le projet de Constitution adopté le 19 avril 1946 par la première Assemblée constituante, élue le 21 octobre 1945, ne contient aucune disposition relative au contrôle de constitutionnalité des lois (A). Les divergences entre les forces politiques en présence n'ont pu être transcendées. C'est finalement le second projet de Constitution qui parvient à réconcilier les antagonismes. Ce texte institue le Comité constitutionnel (B).

A. Le premier projet de Constitution : le temps des divergences

La seconde guerre mondiale a montré, de façon ô combien tragique, que la majorité parlementaire peut menacer les droits et libertés. Pourtant, au moment d'instaurer un contrôle de constitutionnalité des lois, la culture légicentriste de la volonté générale est encore très présente. Au sein de l'Assemblée constituante de 1946, les points de divergences sont nombreux. Ils portent à la fois sur le principe même du contrôle de constitutionnalité des lois et sur ces modalités. Faute de parvenir à un accord sur ces questions, l'Assemblée constituante adopte le 19 avril 1946 un projet de Constitution qui ne comporte aucun contrôle de constitutionnalité des lois. Ce premier projet de Constitution est rejeté par le peuple à l'occasion du référendum du 5 mai 1946.

B. Le second projet de Constitution : le temps des compromis

Le 29 septembre 1946, la seconde Assemblée constituante parvient à adopter un texte faisant consensus. Il prévoit l'institution d'un Comité constitutionnel. Ce nouveau projet de Constitution est ratifié par le peuple à l'occasion du référendum organisé le 13 octobre 1946.

RAPPEL

En instituant le Comité constitutionnel, le constituant de 1946 rejette implicitement, mais non moins nécessairement, le modèle américain de justice constitutionnelle. Parmi les éléments de contexte, il faut rappeler les critiques formulées par Édouard Lambert contre une Cour suprême américaine perçue comme conservatrice dans son célèbre ouvrage de 1921, intitulé *Le Gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis : l'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois*.

II. La méfiance à l'égard du Comité constitutionnel

Tout est fait pour que le Comité constitutionnel ne puisse pas « *couper les ongles du législateur* » (Jean Foyer ; 1921-2008). Cette méfiance à l'égard du Comité se vérifie tant au regard de sa composition (A) que de son office (B).

A. La composition du Comité constitutionnel

Composé de treize membres, le Comité constitutionnel comprend le Président de la République qui le préside, le président de l'Assemblée nationale, le président du Conseil de la République, sept membres élus par l'Assemblée nationale au début de chaque session annuelle à la représentation proportionnelle des groupes, et choisis en dehors de ses membres, ainsi que trois membres élus dans des conditions identiques par le Conseil de la République.

ATTENTION

Le Comité constitutionnel n'est pas une Cour constitutionnelle. Il lui manque, à tout le moins, l'indépendance à l'égard des pouvoirs publics.

B. L'office du Comité constitutionnel

D'abord, les conditions de la saisine du Comité constitutionnel sont très restrictives. En ce sens, le premier alinéa de l'article 92 de la Constitution de 1946 exige, « *dans le délai de promulgation de la loi* », une saisine conjointe « *du Président de la République et du président du Conseil de la République, le Conseil ayant statué à la majorité absolue des membres le composant* ».

Ensuite, et une fois saisi d'une loi, le Comité constitutionnel doit provoquer un accord entre les deux chambres du Parlement (l'Assemblée nationale et le Conseil de la République). Ce n'est qu'en l'absence de cet accord, que le Comité devra vérifier si la loi implique de réviser la Constitution dans un délai bref de cinq jours, ramené à deux jours en cas d'urgence. La priorité est donc donnée à la conciliation.

Enfin, dans ce délai, le Comité constitutionnel confronte la loi déferée aux « *dispositions des titres I^{er} à X* » de la Constitution de 1946, à l'exclusion des dispositions de son Préambule. Or, l'essentiel des droits et libertés est consacré dans ce Préambule. Dans ces conditions, le Comité constitutionnel ne peut en aucun cas devenir un gardien des droits et libertés. Au terme de la confrontation entre la loi et la Constitution, le Comité constitutionnel se prononce par un avis. Deux hypothèses sont alors envisageables : soit la loi est déclarée conforme aux dispositions des titres I^{er} à X de la Constitution de 1946 et elle est promulguée, soit la loi est contraire à ces mêmes dispositions constitutionnelles et elle ne peut être promulguée qu'après une révision constitutionnelle.

ILLUSTRATION

Le Comité constitutionnel n'a été saisi qu'une seule fois en juin 1948. Comme l'y invitait le texte constitutionnel, le Comité a provoqué avec succès un accord entre les deux assemblées, de sorte qu'il n'a pas eu à se prononcer sur la nécessité d'une révision éventuelle de la Constitution.

À RETENIR

Sous la IV^e République, le Comité constitutionnel a eu un rôle « *symbolique* » (Georges Vedel ; 1910-2002) puisqu'il n'a jamais eu l'occasion d'exercer pleinement son office. Pourtant, ce constat ne doit pas masquer l'acquis : le Comité se voit attribuer la compétence de contrôler la conformité de la loi à la Constitution. Or, c'est bien cette compétence qui sera au cœur de l'activité juridictionnelle du Conseil constitutionnel sous la V^e République. Pour reprendre une terminologie rugbystique, il a donc fallu quelques décennies pour que cet essai de la IV^e République soit transformé.

POUR EN SAVOIR PLUS

- ➔ J. Bougrab, « Le contrôle de constitutionnalité des lois dans l'élaboration de la Constitution du 27 octobre 1946 », *RFDC*, 1999, n° 38, pp. 285-314.
- ➔ J.-L. Debré, « Contrôle de constitutionnalité : entre tradition et modernité », *in* colloque « Séparation des pouvoirs et justice constitutionnelle », 6 mai 2014, [en ligne]. Disponible sur [www.conseil-constitutionnel.fr/les-membres/controle-de-constitutionnalite-entre-tradition-et-modernite].
- ➔ J. Lemasurier, *La Constitution de 1946 et le contrôle juridictionnel du législateur*, LGDJ, Paris, 1954.

POUR S'ENTRAÎNER: QCM

1. Le Comité constitutionnel était une cour constitutionnelle.
a. Vrai **b.** Faux
2. Le Comité constitutionnel pouvait contrôler la conformité de la loi par rapport à la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789, texte auquel renvoie le Préambule de la Constitution de 1946.
a. Vrai **b.** Faux
3. Le Comité constitutionnel n'a été saisi qu'une seule fois en 1948.
a. Vrai **b.** Faux
4. Le Comité constitutionnel constitue un précédent qui remet en cause le dogme de la suprématie de la loi.
a. Vrai **b.** Faux
5. Si le Comité constitutionnel déclarait la loi inconstitutionnelle, celle-ci ne pouvait être promulguée qu'après une révision de la Constitution.
a. Vrai **b.** Faux

CORRIGÉ

1. Faux
2. Faux
3. Vrai
4. Vrai
5. Vrai

La création du Conseil constitutionnel et l'évolution de son office

DÉFINITIONS

- **Bloc de constitutionnalité** : il comprend la Constitution écrite (art. 1^{er} et s. de la Constitution de 1958, son préambule et les textes auxquels il renvoie) et la Constitution jurisprudentielle, c'est-à-dire les règles, principes et objectifs ayant valeur constitutionnelle consacrés par la jurisprudence.
- **Rationalisation du parlementarisme** : limitation du jeu naturel du parlementarisme. Il s'agit d'encadrer l'élaboration de la loi et la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement par le Parlement.
- **Règlement des assemblées parlementaires** : « *loi intérieure de chaque chambre, fixée par elle-même* » (Paul Bastid). Les règlements de l'Assemblée nationale, du Sénat, du Congrès et de la Haute Cour (laquelle « *ne constitue pas une juridiction chargée de juger le Président de la République pour des infractions commises par lui en cette qualité, mais une assemblée parlementaire compétente pour prononcer sa destitution* » : Cons. const., décision n° 2014-703 DC du 19 novembre 2014, *Loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution*) sont adoptés et modifiés par le vote de résolutions, sous le contrôle obligatoire du Conseil constitutionnel. Ils n'ont pas valeur constitutionnelle (Cons. const., décision n° 78-97 DC du 27 juillet 1978, *Loi portant réforme de la procédure pénale sur la police judiciaire et le jury d'assises*).

Le Conseil constitutionnel naît le 4 octobre 1958 au moment de la promulgation de la Constitution de la V^e République (I). Le titre VII de la Constitution (art. 56 à 63) lui est dédié. Le Conseil se présente à l'origine comme un instrument de rationalisation du parlementarisme. Une décision et deux révisions constitutionnelles vont pourtant le transformer en un gardien des droits et libertés. C'est sa renaissance (II).

I. La naissance du Conseil constitutionnel

En tant qu'« *organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics* » (Cons. const., décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, *Loi référendaire*), le Conseil est principalement conçu comme une institution de surveillance du Parlement. Cela se traduit par des attributions de contrôle de la régularité des élections parlementaires (A), de la constitutionnalité des règlements des assemblées (B) et de l'exercice de la fonction législative (C).

A. Le contrôle de la régularité des élections parlementaires

Le Conseil est compétent pour statuer, « *en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs* » (art. 59 de la Constitution). Ainsi, la V^e République met fin à « *la vérification des pouvoirs* » qui permettait aux chambres des III^e et IV^e Républiques de juger, elles-mêmes, de la régularité de l'élection de leurs membres.

B. Le contrôle de constitutionnalité des règlements des assemblées parlementaires

Avant leur mise en application, les règlements des assemblées parlementaires et leurs modifications sont soumis au Conseil constitutionnel afin qu'il se prononce sur leur conformité à la Constitution (art. 61, al. 1^{er}, de la Constitution). L'action du Parlement se trouve ainsi strictement encadrée.

ILLUSTRATION

Dans le cadre de ce contrôle, le Conseil a veillé, notamment, à ce que le Parlement ne puisse pas étendre les conditions dans lesquelles la Constitution prévoit qu'il est possible d'engager la responsabilité du Gouvernement (Cons. const., décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959, *Règlement de l'Assemblée nationale*).

C. Le contrôle de l'exercice de la fonction législative

1. Le contrôle de constitutionnalité des lois organiques

Avant leur promulgation, les lois organiques (et leurs modifications) sont soumises au Conseil constitutionnel afin qu'il se prononce sur leur conformité à la Constitution (art. 61, al. 1^{er}, de la Constitution). Ce contrôle empêche le législateur organique d'étendre sa compétence en empiétant sur celle du pouvoir constituant (Cons. const., décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007, *Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer*).

2. Le contrôle de constitutionnalité de la loi ordinaire

Initialement, le Conseil contrôle les lois déferées uniquement au regard des dispositions numérotées de la Constitution de 1958, c'est-à-dire des articles 1^{er} et suivants. Ces dispositions constitutionnelles fixent essentiellement des règles de compétence et de procédure.

3. Le contrôle de la frontière entre les domaines de la loi et du règlement

Deux procédures font du Conseil constitutionnel le «*douanier*» (Jean-Pierre Camby) de la frontière entre la loi et le règlement. D'une part, au cours de la procédure législative, le Conseil peut avoir à se prononcer à la demande du Gouvernement, ou du président de l'une ou l'autre assemblée, sur le caractère ou non législatif des dispositions d'un amendement ou d'une proposition de loi (art. 41, al. 2, de la Constitution). Si ces dispositions sont jugées réglementaires, elles seront irrecevables. Le Conseil se prononce par une décision répertoriée sous les lettres «*FNR*» pour «*fin de non-recevoir*». Il s'agit d'une procédure inutilisée, la dernière décision datant de 1979 (décision n° 79-11 FNR du 23 mai 1979). D'autre part, la procédure de déclassement ou de délégalisation (art. 37, alinéa 2, de la Constitution) permet au Premier ministre de demander au Conseil de déclarer qu'une disposition contenue dans un texte de forme législative (par exemple, une loi) a en réalité une valeur réglementaire. Le Conseil se prononce par une décision répertoriée sous la lettre «*L*» pour «*loi*». Si le Conseil fait droit à la demande du Premier ministre alors ce dernier recouvre sa compétence réglementaire, de sorte qu'il pourra modifier la disposition déclassée par un simple décret réglementaire.

II. La renaissance du Conseil constitutionnel ou l'émergence d'un juge constitutionnel gardien des droits et libertés

Trois événements décisifs ont participé à l'émergence d'un juge constitutionnel gardien des droits et libertés : la célèbre décision *Liberté d'association* (A), ainsi que les révisions de 1974 (B) et 2008 (C).

A. La création du bloc de constitutionnalité par la décision *Liberté d'association* du 16 juillet 1971

«*Divine surprise*» (Pierre Avril), la décision *Liberté d'association* du 16 juillet 1971 a considérablement modifié l'office du Conseil constitutionnel en reconnaissant pleine valeur constitutionnelle au Préambule de la Constitution de

1958. Désormais en effet, lorsqu'il est saisi d'une loi votée, mais non encore promulguée, il lui revient de vérifier sa conformité non seulement aux règles de procédure et de compétence, mais aussi aux droits et libertés consacrés par les textes auxquels renvoie le Préambule de la Constitution de 1958, c'est-à-dire la Déclaration de 1789, le Préambule de la Constitution de 1946 et, depuis 2005, la Charte de l'environnement de 2004.

B. La reconnaissance du droit de saisine parlementaire par la révision constitutionnelle de 1974

La réforme constitutionnelle du 29 octobre 1974 autorise soixante députés ou soixante sénateurs à déférer au Conseil constitutionnel une loi adoptée par le Parlement, mais non encore promulguée. L'opposition s'est rapidement appropriée le droit de saisine du Conseil constitutionnel qui lui a été reconnu. En outre, au gré des saisines, le Conseil a développé ses techniques contentieuses et a pu consolider sa jurisprudence en vérifiant la conformité des lois déférées à la Constitution et, en particulier, aux droits et libertés qu'elle garantit.

RAPPEL

De 1959 à 1973, le contrôle *a priori* de constitutionnalité des lois ordinaires revêt un caractère exceptionnel puisque huit décisions ont été rendues.

C. L'instauration de la QPC par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008

Introduite par la révision du 23 juillet 2008 (art. 61-1 de la Constitution), la procédure de la QPC est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2010. La QPC permet de conforter le rôle de gardien des droits et libertés du Conseil constitutionnel puisqu'il lui revient de répondre précisément à la question de savoir si des dispositions législatives déjà promulguées sont ou non contraires à ces droits et libertés. Elle marque également un renforcement du mouvement de juridictionnalisation du Conseil constitutionnel puisque la procédure de la QPC devant le Conseil s'apparente à un véritable procès fait à la loi comportant, notamment, une audience de plaidoiries.

À RETENIR

Initialement, le Conseil constitutionnel est conçu comme un instrument de rationalisation du parlementarisme. C'est par sa décision *Liberté d'association* du 16 juillet 1971 qu'il devient un gardien des droits et libertés. Ce rôle sera conforté par le constituant lui-même par les révisions de 1974 et 2008.