



Jean-Claude Colliard

Membre du Conseil constitutionnel de la République française

› LA MISE EN ŒUVRE DES DÉCISIONS DES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES

Le cas français est un peu particulier, à tel point qu'il m'a semblé pendant quelques temps que j'aurais fort peu à dire sur notre sujet ; mais les ressources du droit sont infinies... Particulier parce que, comme vous le savez, nous n'avons en France qu'un recours *a priori* contre la loi votée mais non encore promulguée, recours limité aux hautes autorités de l'État ; le Président de la République, le Premier ministre, le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée nationale ou à un ensemble de soixante députés ou soixante sénateurs, ce qui est le cas le plus fréquent, et que la promulgation tient évidemment compte de la décision du Conseil constitutionnel, sauf si le Président de la République prend appui sur la décision pour demander une nouvelle délibération parlementaire, ce qui est rarissime : deux cas seulement de puis 1959 parce que la loi amputée d'un article devenait impossible à appliquer (après les décisions CC 8 août 1985 Nouvelle-Calédonie et CC 3 avril 2003 Election des conseillers régionaux).

Cela veut dire que la loi promulguée, celle qui va être appliquée, tient parfaitement compte des décisions du Conseil puisque les dispositions jugées par lui contraires à la Constitution sont en quelque sorte retirées du texte, remplacées dans la publication au Journal officiel par la mention « dispositions déclarées non conformes à la Constitution » et donc n'ont aucune chance d'être appliquées puisqu'elles n'existent plus. Et je pourrai m'arrêter là... mais heureusement il reste quelques éléments à ajouter, essentiellement sur la question des réserves d'interprétation mais aussi sur les décisions relatives aux traités internationaux et enfin sur les éventuelles « injonctions » même si nous refusons le mot, du Conseil.

I. LES RÉSERVES D'INTERPRÉTATION

Comme toutes les juridictions constitutionnelles, le Conseil utilise volontiers la technique de la réserve qui consiste à dire : « telle disposition de la loi est conforme à la Constitution pour autant qu'elle veuille bien dire ceci ». C'est donc une interprétation qui donne une lecture de la loi conforme ou au moins compatible avec les normes constitutionnelles et qui permet de ne

pas l'annuler. Évidemment la tentation est grande de passer de l'interprétation à la réécriture et je ne pourrai assurer que nous l'avons toujours repoussée, en pensant qu'après tout c'est moins désobligeant pour le législateur que l'annulation.

De savants auteurs, je pense en particulier à Alexandre VIALA, ont présenté une typologie des réserves, interprétation constructive (j'ajoute à la loi des éléments que le législateur y avait certainement implicitement mis même s'il avait oublié de les écrire), interprétation directive (la loi sera conforme si ses mesures d'application prévoient bien que), neutralisante (j'interdis que la loi ait telle conséquence ou soit comprise de telle manière) tout cela aboutissant, en ce qui nous concerne aujourd'hui à la même question : les réserves sont-elles prises en compte par ceux qui ont en charge l'application de la loi, le Gouvernement et les juges ?

La réponse peut être largement affirmative : dans les décrets d'application le Gouvernement tient d'autant plus compte des réserves qu'il s'exposerait à un risque d'annulation devant le Conseil d'État s'il ne le faisait pas. Et il est fréquent que la circulaire d'application publiée par le ministère concerné insiste sur la décision du Conseil constitutionnel et les conséquences qu'il convient d'en tirer. Quant au juge, qu'il soit judiciaire ou administratif il s'estime assez volontiers -et nous l'en remercions- lié par la lecture de la loi faite par le Conseil ce qui le conduit à refuser une interprétation différente. Un des meilleurs exemples à cet égard est fourni par l'arrêt du Conseil d'État du 11 mars 1994 « La Cinq » ou nos voisins du Palais Royal annulent une décision répressive du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel parce que son prononcé n'avait pas tenu compte d'une réserve du Conseil constitutionnel. Et, j'en ai eu plusieurs fois témoignage, les réserves du Conseil sont volontiers évoquées par les avocats aux Conseils devant la Cour de cassation notamment, avec succès à leurs dires.

On pourrait certes trouver quelques exemples en sens inverse, il y a eu dans le passé quelques accrochages, mais je les crois rares et dans la grande majorité des cas les réserves, auxquelles le Conseil a donné l'autorité que la Constitution attache à ses décisions (C.C. 16 janvier 1962) sont respectées.

Il faut toutefois signaler que le gouvernement, si décidément il n'accepte pas l'annulation ou la lecture du Conseil, a toujours la possibilité de lancer une procédure de révision de la Constitution afin de la rendre accueillante à la mesure qu'il veut introduire. C'est ce que le doyen Vedel appelait un « lit de justice » qui ne pose pas de problème théorique puisqu'il est normal que le pouvoir constituant ait le dernier mot, même par rapport au juge constitutionnel. Cependant l'affaire est lourde, donc rare, il n'en existe qu'un exemple, la révision du 25 novembre 1993 pour revenir sur une décision du Conseil constitutionnel à propos du droit d'asile (CC 13 août 1993).



II. LES DÉCISIONS RELATIVES AUX TRAITÉS INTERNATIONAUX

Là aussi notre compétence est *a priori*, du fait de l'art. 54 de la Constitution : « si le Conseil constitutionnel ... 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 révision de la Constitution ».

Cela suppose que le Conseil soit saisi mais il faut bien reconnaître que c'est souvent le cas lorsqu'un problème de constitutionnalité paraît se poser et cela a été notamment le cas ces dernières années pour les traités européens ;

Et il y a alors, si du moins la révision a été jugée nécessaire, un choix qui s'ouvre pour le Président de la République : ou lancer la procédure de révision qui permettra la ratification ou ne pas le faire et donc abandonner cette ratification.

En matière européenne la révision après décision du Conseil est la pratique habituelle : il en a été ainsi après les traités de Maastricht, d'Amsterdam (mais pas pour le traité de Nice dont nous n'avons pas été saisis) et cette année même pour le traité portant Constitution européenne. La décision du Conseil est ainsi mise en œuvre.

Pour un traité qui a un caractère moins pressant il peut arriver qu'elle le soit si l'on peut dire de manière négative, c'est-à-dire que la révision jugée nécessaire ne soit pas faite ce qui amène à abandonner la ratification. Il en a été ainsi de la charte européenne que les langues régionales et minoritaires après la décision C.C. 15 juin 1999, d'autant que là le Conseil n'avait pas utilisé sa formule habituelle « la ratification suppose une révision de la Constitution » mais une formule plus brutale : « *La Charte comprend des clauses contraires à la Constitution* » ce qui pouvait laisser entendre, mais évidemment je ne saurais l'affirmer, que cette révision ne paraissait pas souhaitable.

A ce sujet on suivra avec intérêt les effets de la toute récente décision du 13 octobre 2005 où nous avons jugé à propos de deux protocoles relatifs à l'abolition de la peine de mort que si l'un, l'europeén, n'appelait pas de révision, l'autre, l'onusien, l'exigeait ... la question de la mise en œuvre pourrait apparaître là avec évidence.

Toujours est-il qu'il y a là un effet immédiat de la décision du Conseil : elle décide de la procédure de ratification et identifie ce qui doit être révisé. Et si la révision ne respectait pas la décision nous pourrions retrouver la question en étant saisis de la loi de ratification, comme ont tenté de le faire des parlementaires à propos de la loi de ratification du traité de Maastricht après la révision constitutionnelle mais le Conseil a jugé que la révision respectait la décision et le recours a été rejeté (CC 23 septembre 1992 Maastricht III).

III. LES INJONCTIONS DU CONSEIL

Le mot est sans doute excessif puisque nous résistons à l'envie, plus timides en cela que d'autres cours constitutionnelles, en disant généralement qu'il n'appartient pas au juge constitutionnel d'adresser des injonctions au législateur. Et pourtant, comme vient de le montrer la belle thèse de Christian BEHRENDT (Le juge constitutionnel comme législateur-cadre positif : ... une analyse comparative en droit français, belge et allemand ; Paris I, 2005), cela peut arriver.

Les hypothèses principales me paraissent se présenter en matière électorale, peut-être parce que le juge constitutionnel se sent une responsabilité particulière dans l'exercice même de la démocratie et peut-être aussi parce que dans notre cas nous sommes aussi juge électoral et qu'une loi imparfaite pourrait nous amener à prononcer un grand nombre d'annulations et à créer ainsi un sérieux désordre qu'un conseil pressant au législateur permet de prévenir.

Deux exemples qui sont je crois les plus significatifs

- la décision du 6 juillet 2000 à propos du mode de scrutin applicable aux élections sénatoriales ou nous avons indiqué que les exigences constitutionnelles « imposaient au législateur de modifier la répartition des sièges entre les départements » ce qui a été fait par une loi ultérieure, la menace du succès d'éventuels recours contentieux ayant probablement joué son rôle.

Dans le cas d'espèce l'exigence était particulièrement forte parce que le nombre de sièges du département déterminait le mode de scrutin, majoritaire ou proportionnel, et qu'il importait donc que ce nombre reflète la réalité démographique.

- la décision du 3 avril 2003 à propos du mode de scrutin applicable aux conseils régionaux où les saisissants faisaient remarquer que l'obligatoire parité hommes/femmes sur les listes de candidats, prévue pour les conseils régionaux continentaux ne l'était pas pour l'Assemblée régionale de Corse. Comme elle joue en gros le même rôle, l'argument était recevable mais il était difficile d'annuler dans la loi ce qui n'y était pas... nous avons donc dit qu'il « appartiendrait à la prochaine loi relative à l'Assemblée de Corse de mettre fin à cette inégalité », ce qui a été fait quelques mois plus tard.

Ceci dit, je reconnais volontiers que ces exemples, pour frappants qu'ils soient, tout assez isolés, même s'ils sont les plus significatifs pour ce qui est de la mise en œuvre, par le législateur lui-même, des décisions du Conseil. Et j'ai laissé de côté notre rôle de juge électoral car il me



semble que cela relève d'une autre problématique que celle qui nous réunit aujourd'hui, mais il y a évidemment là des décisions dont les effets sont immédiats, assez marginaux pour l'élection présidentielle et les référendums mais bien réels pour les élections législatives, les parlementaires privés de leur mandat n'ont guère de doute là-dessus !

Ceci dit les quelques arbres dont je viens de signaler l'existence ne doivent pas faire croire qu'il y a une forêt derrière car, pour les raisons que j'ai dites en commençant, cette question de la mise en œuvre est généralement pour nous assez simple.