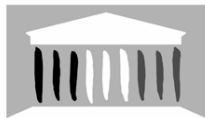


Document
mis en distribution
le 15 avril 2009



N° 1583

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 avril 2009.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Jean-Jacques URVOAS, Bernard DEROSIER, Bruno LE ROUX, Arnaud MONTEBOURG, Manuel VALLS, Jean-Marc AYRAULT, Patricia ADAM, Sylvie ANDRIEUX, Jean-Paul BACQUET, Dominique BAERT, Gérard BAPT, Claude BARTOLONE, Jacques BASCOU, Christian BATAILLE, Delphine BATHO, Serge BLISKO, Daniel BOISSERIE, Maxime BONO, Monique BOULESTIN, Pierre BOURGUIGNON, Danielle BOUSQUET, François BROTTE, Alain CACHEUX, Jérôme CAHUZAC, Christophe CARESCHE, Martine CARRILLON-COUVREUR, Bernard CAZENEUVE, Guy CHAMBEFORT, Jean-Paul CHANTEGUET, Alain CLAEYS, Marie-Françoise CLERGEAU, Pierre COHEN, Catherine COUTELLE, Pascale CROZON, Pascal DEGUILHEM, Michèle DELAUNAY, Guy DELCOURT, René DOSIÈRE, Tony DREYFUS, Jean-Pierre DUFAU, William DUMAS, Jean-Paul DUPRÉ, Yves DURAND, Odette DURIEZ, Philippe DURON, Olivier DUSSOPT, Christian ECKERT, Corinne ERHEL, Albert FACON, Martine FAURE, Hervé FÉRON, Aurélie FILIPPETTI, Geneviève FIORASO, Valérie FOURNEYRON,

Michel FRANÇAIX, Jean-Louis GAGNAIRE, Geneviève GAILLARD, Jean GAUBERT, Catherine GÉNISSON, Daniel GOLDBERG, Pascale GOT, Marc GOUA, Jean GRELLIER, Élisabeth GUIGOU, Jean-Louis IDIART, Michel ISSINDOU, Éric JALTON, Serge JANQUIN, Henri JIBRAYEL, Régis JUANICO, Marietta KARAMANLI, Jean-Pierre KUCHEIDA, Colette LANGLADE, Jean LAUNAY, Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Gilbert LE BRIS, Jean-Yves LE DÉAUT, Annick LE LOCH, Marylise LEBRANCHU, Michel LEFAIT, Patrick LEMASLE, Catherine LEMORTON, Annick LEPETIT, Jean-Claude LEROY, Bernard LESTERLIN Michel LIEBGOTT, Albert LIKUALU, François LONCLE, Louis-Joseph MANSOUR, Marie-Lou MARCEL, Jean-René MARSAC, Philippe MARTIN, Martine MARTINEL, Frédérique MASSAT, Gilbert MATHON, Didier MATHUS, Sandrine MAZETIER, Philippe NAUCHE, Michel MÉNARD, Didier MIGAUD, Pierre MOSCOVICI, Pierre-Alain MUET, Alain NÉRI, Marie-Renée OGET, Françoise OLIVIER-COUCPEAU, Michel PAJON, Germinal PEIRO, Jean-Luc PÉRAT, Jean-Claude PEREZ, Marie-Françoise PÉROL-DUMONT, Philippe PLISSON, François PUPPONI, Dominique RAIMBOURG, Marie-Line REYNAUD, Chantal ROBIN-RODRIGO, Alain RODET, Bernard ROMAN, René ROUQUET, Michel SAINTE-MARIE, Michel SAPIN, Odile SAUGUES, Christophe SIRUGUE, Pascal TERRASSE, Philippe TOURTELIER, Daniel VAILLANT, Jacques VALAX, André VALLINI, Michel VERGNIER, Alain VIDALIES, Jean-Michel VILLAUMÉ et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche (1) et apparentés (2),

députés.

(1) *Ce groupe est composé de Mesdames et Messieurs* : Patricia Adam, Sylvie Andrieux, Jean-Marc Ayrault, Jean-Paul Bacquet, Dominique Baert, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, Claude Bartolone, Jacques Bascou, Christian Bataille, Delphine Batho, Jean-Louis Bianco, Gisèle Biémouret, Serge Blisko, Patrick Bloche, Daniel Boisserie, Maxime Bono, Jean-Michel Boucheron, Marie-Odile Bouillé, Christophe Bouillon, Monique Boulestin, Pierre Bourguignon, Danielle Bousquet, François Brottes, Alain Cacheux, Jérôme Cahuzac, Jean-Christophe Cambadélis, Thierry Carcenac, Christophe Caresche, Martine Carrillon-Couvreur, Laurent Cathala, Bernard Cazeneuve, Jean-Paul Chanteguet, Alain Claeys, Jean-Michel Clément, Marie-Françoise Clergeau, Gilles Cocquempot, Pierre Cohen, Catherine Coutelle, Pascale Crozon, Frédéric Cuvillier, Claude Darciaux, Pascal Deguilhem, Michèle Delaunay, Guy Delcourt, Michel Delebarre, François Deluga, Bernard Derosier, Michel Destot, Julien Dray, Tony Dreyfus, Jean-Pierre Dufau, William Dumas, Jean-Louis Dumont, Laurence Dumont, Jean-Paul Dupré, Yves Durand, Odette Duriez, Philippe Duron, Olivier Dussot, Christian Eckert, Henri Emmanuelli, Corinne Erhel, Laurent Fabius, Albert Facon, Martine Faure, Hervé Féron, Aurélie Filippetti, Geneviève Fioraso, Pierre Forgues, Valérie Fourneyron, Michel Françaix, Jean-Claude Fruteau, Jean-Louis Gagnaire, Geneviève Gaillard, Guillaume Garot, Jean Gaubert, Catherine Génisson, Jean-Patrick Gille, Jean Glavany, Daniel Goldberg, Gaëtan Gorce, Pascale Got, Marc Goua, Jean Grellier, Élisabeth Guigou, David Habib, Danièle Hoffman-Rispal, François Hollande, Sandrine Hurel, Monique Iborra, Jean-Louis Idiart, Françoise Imbert, Michel Issindou, Éric Jalton, Serge Janquin, Henri Jibrayel, Régis Juanico, Armand Jung, Marietta Karamanli, Jean-Pierre Kucheida, Conchita Lacuey, Jérôme Lambert, François Lamy, Jack Lang, Colette Langlade, Jean Launay, Jean-Yves Le Bouillonnet, Marylise Lebranchu, Patrick Lebreton, Gilbert Le Bris, Jean-Yves Le Déaut, Michel Lefait, Jean-Marie Le Guen, Annick Le Loch, Patrick Lemasle,

Catherine Lemorton, Annick Lepetit, Bruno Le Roux, Jean-Claude Leroy, Bernard Lesterlin, Michel Liebgott, Martine Lignières-Cassou, François Loncle, Victorin Lurel, Jean Mallot, Louis-Joseph Manscour, Jacqueline Maquet, Marie-Lou Marcel, Jean-René Marsac, Philippe Martin, Martine Martinel, Frédérique Massat, Gilbert Mathon, Didier Mathus, Sandrine Mazetier, Michel Ménard, Kléber Mesquida, Jean Michel, Didier Migaud, Arnaud Montebourg, Pierre Moscovici, Pierre-Alain Muet, Philippe Nauche, Henri Nayrou, Alain Néri, Marie-Renée Oget, Françoise Olivier-Coupeau, Michel Pajon, George Pau-Langevin, Christian Paul, Germinal Peiro, Jean-Luc Pérat, Jean-Claude Perez, Marie-Françoise Pérol-Dumont, Philippe Plisson, François Pupponi, Catherine Quéré, Jean-Jack Queyranne, Dominique Raimbourg, Marie-Line Reynaud, Alain Rodet, Bernard Roman, René Rouquet, Alain Rousset, Patrick Roy, Michel Sainte-Marie, Michel Sapin, Odile Saugues, Christophe Sirugue, Pascal Terrasse, Jean-Louis Touraine, Marisol Touraine, Philippe Tourtelier, Jean-Jacques Urvoas, Daniel Vaillant, Jacques Valax, André Vallini, Manuel Valls, Michel Vauzelle, Michel Vergnier, André Vézinhet, Alain Vidalies, Jean-Michel Villaumé, Jean-Claude Viollet et Philippe Vuilque.

(2) Chantal Berthelot, Guy Chambefort, Gérard Charasse, René Dosière, Paul Giacobbi, Annick Girardin, Joël Giraud, Christian Hutin, Serge Letchimy, Albert Likuvalu, Jeanny Marc, Dominique Orliac, Sylvia Pinel, Martine Pinville, Simon Renucci, Chantal Robin-Rodrigo, Marcel Rogemont et Christiane Taubira.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La révision constitutionnelle du 21 juillet 2008 a introduit un nouveau droit pour les citoyens : celui de demander au Conseil constitutionnel de vérifier la conformité de la loi qu'on leur oppose aux droits et libertés garantis par la Constitution.

Ce mécanisme, que les socialistes avaient tenté, à deux reprises, en 1990 puis en 1993, d'introduire dans notre ordre juridique constitutionnel, s'était heurté à l'opposition farouche de la majorité du Sénat qui a toujours fait échouer le projet, par crainte du « gouvernement des juges ». Il faut croire que, vingt ans plus tard, le président Sarkozy a usé d'autres arguments que ceux du président Mitterrand pour faire admettre aux sénateurs que le Conseil constitutionnel ne violait en rien la souveraineté politique du Parlement.

Il s'agit, par cette proposition de loi organique, de préciser le régime de l'exception d'inconstitutionnalité devant le Conseil constitutionnel, puisque le nouvel article 61-1 de la Constitution stipule que les conditions d'application de ce nouveau droit ouvert aux citoyens doivent être prévues par une loi organique.

Il est ainsi créé un nouveau chapitre au sein du titre II de l'ordonnance du 7 novembre 1958 sur le Conseil constitutionnel, comprenant l'ensemble des dispositions nécessaires à la mise en œuvre du nouveau droit de contester a posteriori la constitutionnalité d'une loi. Les huit articles sont relatifs à la présentation de l'exception d'inconstitutionnalité devant le juge administratif autre que le Conseil d'État ou devant une juridiction de jugement de l'ordre judiciaire (art. 23-1) ou devant une juridiction d'instruction (art. 23-2), aux conditions dans lesquelles le Conseil d'État ou la Cour de cassation statue (art. 23-3 à 23-5) et enfin à l'intervention du Conseil constitutionnel (art. 23-6 à 23-8).

Le présent texte s'inspire largement des travaux qui avaient présidé à l'examen, au sein de notre commission, du projet de loi organique modifiant l'ordonnance sus-indiquée n°1204, déposée le 2 avril 1990. Le rapport n° 1289 de notre collègue Michel Sapin avait été déposé le 19 avril 1990, et avait auguré de propositions équilibrées, respectueuses de notre

ordonnancement juridique et parfaitement compatibles avec la lettre de la Constitution telle qu'elle a été modifiée le 21 juillet 2008.

La question de constitutionnalité d'une loi pourra ainsi être soulevée par le justiciable au cours de toute procédure, y compris au moment de l'instruction. Après vérification de son bien fondé, elle sera transmise au Conseil d'État ou à la Cour de cassation qui disposeront d'un délai de trois mois pour décider de saisir ou non le Conseil constitutionnel. Une fois saisi, ce dernier devra également statuer dans les trois mois. En attendant, le juge suspendra le cours de la procédure.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article unique

① Il est ajouté, au titre II de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, un chapitre II *bis* ainsi rédigé:

② « CHAPITRE II BIS

③ « **Du contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception**

④ « *Art. 23-1.* – L'exception d'inconstitutionnalité peut être soulevée devant toute juridiction relevant du Conseil d'État ou devant toute juridiction de jugement relevant de la Cour de cassation. La juridiction transmet sans délai la question, par une décision non susceptible de recours, au Conseil d'État ou à la Cour de cassation, dès lors que la disposition contestée commande l'issue du litige, la validité de la procédure ou constitue le fondement des poursuites et qu'elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans les motifs et le dispositif de sa décision.

⑤ « L'exception d'irrecevabilité ne peut être soulevée devant la Cour d'assises.

⑥ « Lorsqu'elle transmet la question au Conseil d'État ou à la Cour de cassation, la juridiction sursoit à statuer. Elle peut toutefois en décider autrement, dans les cas où la loi lui impartit, en raison de l'urgence, un délai pour statuer. Elle peut dans tous les cas prendre les mesures d'urgence ou conservatoires nécessaires.

⑦ « Le refus de transmettre la question au Conseil d'État ou à la Cour de cassation n'est pas susceptible de recours indépendamment de la décision tranchant tout ou partie du litige.

⑧ « *Art. 23-2.* – L'exception d'inconstitutionnalité peut être soulevée devant toute juridiction d'instruction relevant de la Cour de cassation à tout moment de la procédure. La juridiction transmet sans délai la question à la Cour de cassation, par une décision non susceptible de recours, dès lors que la disposition contestée commande la validité de la procédure ou constitue le fondement des poursuites et qu'elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans les motifs et le dispositif de sa décision.

- ⑨ « Lorsque la personne qui soulève l'exception est détenue, la juridiction d'instruction statue dans les trente jours du dépôt à son greffe de la requête écrite soulevant l'exception. Si la juridiction n'a pas statué dans ce délai, le ministère public transmet la question à la juridiction compétente du niveau supérieur.
- ⑩ « La transmission de la question à la Cour de cassation par la juridiction d'instruction ou par le ministère public n'a pas pour effet de suspendre le cours de l'information.
- ⑪ « En matière contraventionnelle ou délictuelle, la décision par laquelle une juridiction d'instruction refuse de transmettre la question à la Cour de cassation n'est pas susceptible de recours. Cette question peut être à nouveau soulevée devant la juridiction de jugement.
- ⑫ « En matière criminelle, la décision par laquelle une juridiction d'instruction du premier degré refuse de transmettre la question n'est pas susceptible de recours. Cette question peut être soulevée à nouveau devant la juridiction d'instruction du second degré. Le refus de transmission opposé par la juridiction d'instruction compétente pour décider du renvoi devant la juridiction de jugement ne peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation indépendamment de cette décision de renvoi.
- ⑬ « *Art. 23-3.* – Le Conseil d'État, saisi en application de l'article 23-1, ou la Cour de cassation, saisie en application de l'article 23-1 ou de l'article 23-2, décide dans un délai de trois mois de saisir le Conseil constitutionnel si la question présente un caractère sérieux par rapport à l'allégation d'une atteinte aux droits et libertés garanties par la Constitution.
- ⑭ « *Art. 23-4.* – L'exception d'inconstitutionnalité peut être soulevée devant le Conseil d'État statuant au contentieux, devant la Cour de cassation ou devant toute juridiction ne relevant ni de l'un ni de l'autre.
- ⑮ « La juridiction saisit le Conseil constitutionnel si la question présente un caractère sérieux par rapport à l'allégation d'une atteinte aux droits et libertés garanties par la Constitution.
- ⑯ « *Art. 23-5.* – La décision de la Cour de cassation est prise sur les conclusions du Procureur général par une formation composée du Premier président et des présidents de chambre.

- ⑰ « Cette formation est saisie soit sur transmission d'une juridiction relevant de la Cour de cassation, soit sur transmission d'une formation de jugement de la Cour de cassation statuant dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 23-1.
- ⑱ « *Art. 23-6.* – Les avocats inscrits à un barreau sont admis à représenter les parties pour les recours d'inconstitutionnalité portés devant le Conseil constitutionnel par la haute cour de l'un ou l'autre des ordres de juridiction.
- ⑲ « *Art. 23-7.* – Le Conseil constitutionnel, saisi en application des dispositions du présent chapitre, avise immédiatement le Président de la République, le Premier ministre et les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.
- ⑳ « *Art. 23-8.* – Le Conseil constitutionnel statue dans le délai de trois mois à compter de sa saisine après avoir mis les parties à même de présenter leurs observations
- ㉑ « La décision du Conseil constitutionnel est motivée. Elle est publiée au Journal Officiel et notifiée au Conseil d'États, à la Cour de cassation et, le cas échéant, à la juridiction qui a saisi le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État ou la Cour de cassation.
- ㉒ « *Art. 23-9* – La décision du Conseil constitutionnel prend effet à compter de la date de sa publication. »