



N° 2006

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 novembre 2009.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE (N° 1975), MODIFIÉ PAR LE SÉNAT, *relatif à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*,

PAR M. Jean-Luc WARSMANN,

Député.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : **1599**, **1898** et T.A. **331**.

Sénat : **613**, **637**, **638** (2008-2009), et T.A. **4** (2009-2010).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UN PROJET ENRICHİ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE ..	6
1. L'examen prioritaire de la question.....	6
2. Les critères du filtrage de la question par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.....	7
3. Les délais d'examen de la question par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.....	8
4. Le contrôle de constitutionnalité des lois du pays de la Nouvelle-Calédonie.....	9
5. La question de constitutionnalité devant le Conseil constitutionnel	9
<i>a) Le sort de la question renvoyée au Conseil constitutionnel soulevée à l'occasion d'une instance éteinte</i>	<i>9</i>
<i>b) La procédure applicable devant le Conseil constitutionnel</i>	<i>10</i>
II. UN TEXTE ISSU DU SÉNAT QUI CONFORTE LES ORIENTATIONS RETENUES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE	10
1. Les choix de l'Assemblée nationale approuvés par le Sénat.....	10
2. Les modifications apportées par le Sénat.....	11
<i>a) Des compléments apportés au texte issu des travaux de l'Assemblée nationale ..</i>	<i>12</i>
<i>b) Des inflexions relatives au délai d'examen de la question et aux observations communicables au Conseil constitutionnel</i>	<i>12</i>
EXAMEN EN COMMISSION	14
EXAMEN DES ARTICLES	15
<i>Article 1^{er}</i> (articles 23-1 à 23-11 [nouveaux] de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958): Conditions de mise en œuvre de la question de constitutionnalité	15
<i>Article 2</i> (articles L.O. 771-1 et 771-2 [nouveaux] du code de justice administrative, articles L.O. 461-1 et L.O. 461-2 [nouveaux] du code de l'organisation judiciaire, article L.O. 630 du code de procédure pénale, article L.O. 142-2 [nouveau] du code des juridictions financières): Règles de transmission et de renvoi de la question de constitutionnalité.....	21
TABLEAU COMPARATIF	23

MESDAMES, MESSIEURS,

Après avoir été adopté en première lecture par notre assemblée le lundi 14 septembre 2009, le projet de loi organique relatif à l'application de l'article 61-1 de la Constitution a été adopté, avec un certain nombre de modifications, par le Sénat, le mardi 13 octobre 2009.

Ce projet de loi organique prévoit, conformément aux dispositions de l'article 61-1 de la Constitution, les conditions dans lesquelles une disposition législative pourra voir sa conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution contestée, à l'occasion d'un litige.

Sont ainsi fixées les conditions dans lesquelles une partie à un litige peut soulever une question de constitutionnalité, soit devant une juridiction de l'un ou l'autre ordre de juridiction, soit directement devant le Conseil d'État ou la Cour de cassation, ainsi que les conditions d'examen de cette question de constitutionnalité et les conséquences sur l'instance en cours d'une telle procédure. Les critères selon lesquels les juridictions doivent filtrer les questions sont précisés, de même que les délais dans lesquels les juridictions suprêmes peuvent renvoyer des questions de constitutionnalité à l'examen du Conseil constitutionnel. Sont également fixées les conditions d'examen par le Conseil constitutionnel des questions de constitutionnalité dont il est saisi, par renvoi des juridictions suprêmes.

Le texte qui est en discussion est ainsi pour l'essentiel un texte procédural, mais qui va conditionner l'exercice par les justiciables d'un nouveau droit constitutionnel très substantiel : la faculté d'exciper de l'inconstitutionnalité d'une disposition législative à l'occasion d'un litige.

On ne peut donc que se féliciter que le Gouvernement ait fait le choix de l'inscrire dès la session extraordinaire de septembre 2009 à l'ordre du jour de notre assemblée, afin qu'un travail parlementaire approfondi et une navette entre les deux chambres permette d'aboutir à une loi organique adoptée dans des délais raisonnables et qui garantisse l'effectivité du nouveau droit constitutionnel introduit par la révision du 23 juillet 2008.

Si, en première lecture, l'Assemblée nationale a tranché l'essentiel des questions posées, dans une unanimité qui mérite d'être saluée, le Sénat a parachevé la démarche de l'Assemblée, approuvant les grandes orientations retenues par cette dernière tout en apportant des modulations mineures au dispositif. Il est donc possible d'adopter sans modification le texte transmis par le Sénat.

I. UN PROJET ENRICHİ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE

Par rapport au texte initial du Gouvernement, la commission des Lois puis l'Assemblée nationale, dans un large consensus, ont apporté un certain nombre de compléments, avec le souci constant de rendre le dispositif de la question de constitutionnalité plus opérationnel. Les modifications du texte initial du projet de loi organique ont porté sur :

— l'ordre d'examen par les juridictions de la question de constitutionnalité d'une part et de la question de conformité d'une disposition législative aux engagements internationaux conclus par la France d'autre part ;

— les critères devant être utilisés par les juridictions pour transmettre aux juridictions suprêmes puis pour renvoyer au Conseil constitutionnel une question de constitutionnalité ;

— les délais d'examen des questions de constitutionnalité par les juridictions de chacun des deux ordres de juridiction puis par les juridictions suprêmes ;

— l'extension du dispositif aux lois du pays de la Nouvelle-Calédonie ;

— l'examen de la question de constitutionnalité par le Conseil constitutionnel.

L'objectif ainsi poursuivi était de garantir que les questions de constitutionnalité seraient traitées dans les meilleurs délais, ne ralentiraient pas le cours des instances et permettraient rapidement de purger l'ordre juridique de dispositions inconstitutionnelles.

1. L'examen prioritaire de la question

Sur proposition de votre commission des Lois, l'Assemblée nationale a souhaité affirmer clairement le caractère prioritaire des questions de constitutionnalité qui seront soulevées par les justiciables. Pour cela, elle a baptisé cette nouvelle voie de droit « question prioritaire de constitutionnalité ».

Elle a également procédé à une réécriture de l'alinéa relatif à l'articulation de la question de constitutionnalité avec la question de conventionnalité (c'est-à-dire la question de conformité d'une loi aux engagements internationaux conclus par la France) devant les juridictions et elle a introduit la même règle de priorité devant le Conseil d'État ou la Cour de cassation. La mention de la réserve des exigences de l'article 88-1 de la Constitution, qui figurait dans le texte initial du projet de loi organique, a ainsi été supprimée. Il a également été précisé que la juridiction n'aurait pas à se prononcer sur la question de constitutionnalité mais sur la transmission de ladite question.

Par conséquent, une juridiction saisie à la fois d'une contestation de la conformité d'une disposition législative aux droits et libertés garantis par la Constitution et d'une contestation de la conformité de cette même disposition aux engagements internationaux de la France, devra se prononcer en premier lieu sur la transmission de la question de constitutionnalité au Conseil d'État ou à la Cour de cassation. De la même manière, devant le Conseil d'État ou la Cour de cassation, la question de constitutionnalité primera sur la question de conventionnalité.

2. Les critères de filtrage de la question par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif

L'Assemblée nationale s'est intéressée à la question des critères de filtrage de la question prioritaire de constitutionnalité par la juridiction devant laquelle elle est soulevée ainsi que par le Conseil d'État ou la Cour de cassation.

Votre commission avait considéré qu'il convenait, d'une part, d'assouplir certains critères et, d'autre part, d'harmoniser les critères applicables devant les juridictions de l'un ou l'autre ordre et devant les juridictions suprêmes.

Votre commission a ainsi modifié le premier critère, qui prévoyait que la disposition législative contestée commande l'issue du litige, pour exiger seulement que la disposition législative soit applicable au litige. Cette formule moins exigeante devait permettre d'élargir le champ des dispositions pouvant être contestées à l'occasion d'un litige. L'Assemblée nationale a confirmé cette modification du premier critère.

Le second critère, relatif à l'absence de déclaration de conformité à la Constitution de la disposition législative contestée, sauf changement de circonstances, n'a en revanche pas été modifié.

Votre commission a par ailleurs souhaité harmoniser le troisième critère, afin que les juridictions puissent rapidement disposer d'une jurisprudence établie par les cours suprêmes. Elle a proposé que toutes les juridictions s'assurent que la question est nouvelle ou présente un caractère sérieux.

Lors de la séance publique, le Gouvernement a présenté des amendements par lesquels il proposait de rétablir la gradation prévue dans le texte initial pour le premier critère : « *question non dépourvue de caractère sérieux* » devant les juridictions de l'un ou l'autre ordre ; « *disposition contestée soulevant une question nouvelle ou présentant une difficulté sérieuse* » devant le Conseil d'État ou la Cour de cassation.

Votre rapporteur a fait observer qu'une telle rédaction pourrait avoir pour effet d'empêcher de renvoyer au Conseil constitutionnel une question présentant un caractère sérieux mais qui n'est ni nouvelle ni difficile. Il a également signalé qu'une telle rédaction créerait également une ambiguïté sur le rôle des juridictions suprêmes, dans la mesure où elle pourrait suggérer que ces juridictions se prononcent sur la disposition contestée, alors qu'elles n'ont en fait qu'à se prononcer sur

la transmission de la question. Le Gouvernement a pris en compte ces observations et a rectifié ses amendements, pour maintenir une gradation dans le filtre tout en modifiant la formulation du critère exigé devant les juridictions suprêmes : ces dernières devront s'assurer « *que la question est nouvelle ou présente un caractère sérieux* ». L'Assemblée nationale a alors adopté les amendements rectifiés du Gouvernement.

À l'issue de l'examen par l'Assemblée nationale, si une gradation dans le filtrage de la question prioritaire de constitutionnalité par les juridictions de l'un ou l'autre ordre puis par les cours suprêmes a été maintenue, les critères applicables ont été simplifiés et élargis.

3. Les délais d'examen de la question par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif

L'Assemblée nationale s'est attachée à fixer des délais d'examen de la question prioritaire de constitutionnalité par les différentes juridictions pouvant en être saisies.

La Constitution avait exigé que le Conseil d'Etat et la Cour de cassation exercent leur filtre dans des délais à fixer dans la loi organique. Or, si le projet de loi organique prévoyait un délai de trois mois lorsque les juridictions suprêmes seraient saisies d'une question transmise par une juridiction, en revanche, rien n'était prévu lorsque ces mêmes juridictions seraient directement saisies d'une question de constitutionnalité. L'Assemblée nationale, sur proposition de votre commission, a comblé cette lacune qui aurait pu être jugée comme une incompétence négative du législateur organique, en prévoyant également dans ce cas un délai de trois mois.

Dans le même temps, l'Assemblée nationale a souhaité que les juridictions relevant de l'un ou l'autre ordre de juridiction qui seraient saisies d'une question de constitutionnalité puissent également la traiter dans des délais brefs. M. Jean-Jacques Urvoas avait présenté un amendement qui prévoyait que la juridiction devrait examiner la question « *sans délai* », et cet amendement avait été sous-amendé par votre rapporteur en commission afin d'ajouter les mots : « *et dans la limite de deux mois* ». Cette double exigence a été confirmée par l'Assemblée nationale.

Enfin, de la même manière que, lorsqu'une personne est placée en détention provisoire, le juge dispose d'un délai de deux mois à compter de la première comparution, l'absence de respect du délai ayant pour conséquence une remise en liberté de la personne détenue, votre commission a souhaité prévoir une conséquence en cas d'absence de respect du délai imposé au juge pour se prononcer sur une question de constitutionnalité. Elle a ainsi proposé, et l'Assemblée nationale a adopté, une disposition prévoyant que si une juridiction devant statuer sans délai n'a pas statué au bout de deux mois, l'une des parties à l'instance aura la faculté, pendant un délai d'un mois, de transmettre la question prioritaire de constitutionnalité à la juridiction suprême, ainsi qu'une disposition complémentaire, pré-

voyant que si la juridiction suprême ne statue pas dans le délai de trois mois qui lui est imparti, la question devra être automatiquement transmise au Conseil constitutionnel.

Le fait de prévoir une transmission automatique de la question de constitutionnalité au Conseil constitutionnel dans l'hypothèse où le Conseil d'État ou la Cour de cassation ne s'est pas prononcée dans le délai de trois mois a semblé nécessaire à l'Assemblée nationale. Il lui est en effet apparu que l'absence de disposition en ce sens serait susceptible d'être jugée comme une incompétence négative du législateur.

L'Assemblée nationale a également prévu un délai, dans lequel la décision du Conseil d'État ou de la Cour de cassation doit être communiquée à la juridiction qui a transmis la question et doit être notifiée aux parties. Ce délai, de huit jours à compter du prononcé de la décision, permet de s'assurer que les juridictions seront effectivement informées dans un délai bref de la nécessité ou non de respecter le sursis à statuer qui leur est imposé tant que la question de constitutionnalité est pendante.

4. Le contrôle de constitutionnalité des lois du pays de la Nouvelle-Calédonie

Concernant les dispositions législatives qui pourront faire l'objet d'une question de constitutionnalité, l'Assemblée nationale a souhaité prévoir explicitement que les lois du pays de la Nouvelle-Calédonie pourront faire l'objet d'une question de constitutionnalité, au même titre que tous les autres textes de nature législative. Pour cette raison, elle a introduit, à l'initiative de votre commission, un nouvel article 2 *bis* dans le projet de loi organique, modifiant l'article 107 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

5. La question de constitutionnalité devant le Conseil constitutionnel

a) Le sort de la question renvoyée au Conseil constitutionnel soulevée à l'occasion d'une instance éteinte

À l'occasion des auditions qu'elle avait conduites, votre commission avait eu son attention attirée sur le problème de l'extinction de l'instance à l'occasion de laquelle une question de constitutionnalité a été soulevée par une partie. Dans la rédaction initiale du projet de loi organique, le lien établi entre l'instance et la question de constitutionnalité devait avoir pour conséquence, lorsque l'instance est éteinte, une absence d'examen de la question de constitutionnalité.

L'Assemblée nationale, sur proposition de votre commission, a introduit une nouvelle disposition (article 23-8-1 de l'ordonnance du 7 novembre 1958) afin de prévoir spécifiquement, dans le cas des questions de constitutionnalité ayant franchi le stade du renvoi au Conseil constitutionnel, que le sort de l'instance prin-

cipale sera sans incidence sur l'examen de la question de constitutionnalité par le Conseil constitutionnel.

b) La procédure applicable devant le Conseil constitutionnel

Dès lors que le contrôle de constitutionnalité des lois du pays de la Nouvelle-Calédonie était prévu, il a semblé à votre commission qu'il convenait dans le même temps d'adapter les dispositions relatives à la procédure d'examen devant le Conseil constitutionnel de la question de constitutionnalité portant sur une disposition d'une loi du pays.

Ainsi, l'article 23-8 a été complété, pour prévoir que, dans de tels cas, le Conseil constitutionnel avise le président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, le président du Congrès et les présidents des assemblées de province de la question de constitutionnalité qui lui a été transmise.

De la même manière, l'article 23-10 a été complété pour prévoir que la décision du Conseil constitutionnel sur une question relative à une disposition d'une loi du pays serait publiée au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie.

Outre les modifications de la procédure devant le Conseil constitutionnel liées à la faculté de poser une question sur une disposition d'une loi du pays, l'Assemblée nationale a, sur proposition de votre commission, modifié la disposition relative aux observations pouvant être transmises au Conseil constitutionnel saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité.

La mention de la possibilité pour le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat de transmettre des observations au Conseil constitutionnel a été supprimée, seule subsistant la mention de la faculté pour le Président de la République ou le Premier ministre de transmettre des observations.

II. UN TEXTE ISSU DU SÉNAT QUI CONFORTE LES ORIENTATIONS RETENUES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le Sénat a, dans une très large mesure, approuvé les choix faits en première lecture par l'Assemblée nationale. Les quelques modifications apportées au texte issu des travaux de l'Assemblée nationale, tout en assouplissant le dispositif relatif aux délais d'examen des questions prioritaires de constitutionnalité par les juridictions, ne s'opposent pas à une adoption conforme du projet de loi organique.

1. Les choix de l'Assemblée nationale approuvés par le Sénat

Concernant l'articulation entre contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité, le Sénat a approuvé la priorité conférée par l'Assemblée nationale à la question de constitutionnalité. M. Hugues Portelli, rapporteur au nom de la commission des Lois a estimé que cette solution s'inscrivait dans le cadre de la

volonté explicitement assumée par le constituant. Il a néanmoins souligné que « *la primauté donnée à l'examen de la recevabilité de la question de constitutionnalité n'exclut nullement que le juge procède, dans un deuxième temps, à un examen de conventionnalité* »⁽¹⁾.

Concernant les critères permettant aux juges de filtrer les questions de constitutionnalité à transmettre aux juridictions suprêmes ou à renvoyer au Conseil constitutionnel, le Sénat a également approuvé les modifications apportées par l'Assemblée nationale.

La disposition introduite par l'Assemblée nationale prévoyant qu'une question de constitutionnalité renvoyée au Conseil constitutionnel prospère devant lui en toute hypothèse, y compris lorsque l'instance à l'origine de la question est éteinte, a également été approuvée par le Sénat.

De même, la disposition introduite par l'Assemblée nationale afin de prévoir explicitement que les dispositions d'une loi du pays de la Nouvelle-Calédonie peuvent faire l'objet d'une question de constitutionnalité, qui répondait à un souhait exprimé en séance publique au Sénat lors de l'examen du projet de loi organique relatif à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie⁽²⁾, a été approuvée par ce dernier.

2. Les modifications apportées par le Sénat

Les modifications apportées par le Sénat ont concerné :

— la question du délai d'examen de la question prioritaire de constitutionnalité par les juridictions ;

— la motivation des décisions des juridictions relatives à la transmission ou au renvoi des questions prioritaires de constitutionnalité ;

— le champ des personnes pouvant transmettre des observations au Conseil constitutionnel dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité ;

— l'extension aux juridictions financières des dispositions relatives à l'examen des questions prioritaires de constitutionnalité.

Deux de ces modifications confirment les orientations retenues par l'Assemblée nationale. Les deux autres modifications manifestent une divergence, qui n'est toutefois pas telle qu'elle puisse conduire à ne pas adopter le projet de loi organique en des termes conformes.

(1) *M. Hugues Portelli*, Rapport au nom de la commission des Lois sur le projet de loi organique, modifié par l'Assemblée nationale, relatif à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, *Sénat, seconde session extraordinaire 2008-2009, 29 septembre 2009, n° 637, page 27.*

(2) *Séance publique du 7 juillet 2009.*

a) Des compléments apportés au texte issu des travaux de l'Assemblée nationale

Le Sénat, sur proposition de sa commission des Lois, a souhaité préciser que les décisions rendues sur les questions prioritaires de constitutionnalité, par les juridictions de l'un ou l'autre ordre de juridiction ainsi que par le Conseil d'État ou la Cour de cassation, doivent être des décisions motivées. Lors de l'examen du projet de loi organique par notre assemblée, votre rapporteur avait exposé le fait que : « *En France, le principe général est la motivation des décisions. Nous souhaitons donc que ce principe s'applique en la matière.* »⁽¹⁾ Les dispositions introduites par le Sénat pour prévoir expressément une motivation de cette catégorie particulière de décisions s'inscrivent donc dans la logique retenue par notre assemblée.

Par ailleurs, alors que l'article 2 du projet de loi organique prévoyait initialement de faire référence aux nouvelles règles de procédure relatives à l'examen des questions prioritaires de constitutionnalité dans le code de l'organisation judiciaire (pour les juridictions civiles), dans le code de procédure pénale (pour les juridictions pénales) et dans le code de justice administrative (pour les juridictions administratives), le Sénat, sur proposition de sa commission des Lois, a prévu de faire également référence à ces règles dans le code des juridictions financières, dans la mesure où il sera loisible à une partie de soulever une question prioritaire de constitutionnalité à l'occasion d'un litige devant une juridiction financière.

b) Des inflexions relatives au délai d'examen de la question et aux observations communicables au Conseil constitutionnel

En matière de délai d'examen de la question prioritaire de constitutionnalité, le Sénat a distingué, sur proposition de sa commission des Lois, la situation des cours suprêmes de celle des juridictions de l'un ou l'autre ordre de juridiction.

Concernant le Conseil d'État et la Cour de cassation, le Sénat a approuvé l'introduction d'un délai lorsque ces juridictions sont directement saisies d'une question prioritaire de constitutionnalité. Le rapporteur au Sénat a considéré, tout comme votre commission, que « *les termes mêmes de l'article 61-1 exigent que les cours suprêmes se prononcent dans un "délai déterminé"* »⁽²⁾.

Le Sénat a également souscrit au choix de notre assemblée de prévoir une saisine automatique du Conseil constitutionnel en l'absence d'une décision à l'issue du délai de trois imparti à ces cours suprêmes pour se prononcer sur le renvoi ou non de la question de constitutionnalité au Conseil constitutionnel. Comme l'a fait observer le rapporteur au Sénat, à défaut d'une telle disposition, « *dans l'hypothèse où les cours ne se seraient pas prononcées dans le délai de trois mois,*

(1) *Compte rendu de la séance unique du lundi 14 septembre 2009, Assemblée nationale.*

(2) *Rapport n° 637 précité, page 29.*

le justiciable, dépourvu de la capacité de saisir directement le Conseil constitutionnel, n'aurait guère de recours »⁽¹⁾.

En revanche, le Sénat, sensible aux arguments avancés par certaines personnes auditionnées⁽²⁾, a souhaité ne pas prévoir de délai impératif d'examen des questions par les juridictions de l'un ou l'autre ordre de juridiction. Au soutien de ce choix, ont été invoqués « *des effets contraires aux objectifs poursuivis, en encourageant les juridictions à laisser courir systématiquement le délai ou renvoyer en bloc les questions soulevées sans examiner les conditions de leur recevabilité* »⁽³⁾. Le rapporteur au Sénat a également considéré que « *l'intérêt du délai pour le justiciable doit être tempéré. En tout état de cause, les parties par la voie de l'appel ou de la cassation pourraient de nouveau soulever la question de constitutionnalité* ».

Votre rapporteur regrette ce choix. En effet, il est toujours dans l'intérêt du justiciable de savoir le plus rapidement possible si sa question est recevable et doit prospérer ou si elle est au contraire infondée. Et la crainte que le juge du fond laisse courir le délai qui lui serait imparti, afin de laisser à la cour suprême le soin de statuer, manifeste une vision pessimiste du travail des magistrats et de leur conscience professionnelle.

Tout en supprimant le délai de deux mois introduit à l'Assemblée nationale, ainsi que la disposition relative aux conséquences de l'absence de respect de ce délai, le Sénat a toutefois maintenu l'exigence de se prononcer « sans délai ».

Votre rapporteur considère que le maintien d'un examen de la question sans délai par les juridictions ainsi que le maintien des dispositions relatives au délai d'examen par les juridictions suprêmes devraient malgré tout permettre de préserver l'esprit du dispositif introduit à l'Assemblée nationale, ce qui autorise le vote conforme de la version adoptée par le Sénat.

Il n'en demeure pas moins qu'il conviendra de s'assurer du bon fonctionnement de cette nouvelle procédure. Par conséquent, votre rapporteur préconise que le Gouvernement mette en place et renseigne des indicateurs de coût et des indicateurs de délai devant chaque type de juridictions. Ces indicateurs permettraient d'enrichir le bilan de la mise en œuvre effective de l'article 61-1 de la Constitution que le Gouvernement a l'intention de communiquer au Parlement, au terme des trois premières années d'application, comme il l'a fait savoir dans l'exposé des motifs du présent projet de loi organique. Ce bilan ainsi renseigné pourra conduire, le cas échéant, à examiner à nouveau la question des délais d'examen des questions prioritaires de constitutionnalité par le Conseil constitutionnel.

(1) Rapport n° 637 précité, page 29.

(2) M. Jean-Louis Nadal, procureur général près la Cour de cassation, a ainsi critiqué cette disposition, de même que M. Vincent Lamanda, premier président de la Cour de cassation, lors de leur audition par la commission des Lois du Sénat (voir compte rendu de la réunion du mercredi 23 septembre 2009).

(3) Rapport n° 637 précité, page 29.

Le Sénat s'est par ailleurs démarqué de l'Assemblée nationale sur la question des observations communicables au Conseil constitutionnel dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité. Alors que l'Assemblée nationale avait choisi de restreindre aux seuls Président de la République et Premier ministre la faculté de formuler des observations sur toute question prioritaire de constitutionnalité renvoyée au Conseil constitutionnel, le Sénat a choisi de revenir à la rédaction initiale du projet de loi organique, prévoyant que les présidents des deux assemblées parlementaires puissent également communiquer des observations.

*
* *

La Commission examine, le mercredi 3 novembre 2009, sur le rapport de M. Jean-Luc Warsmann, le projet de loi organique modifié par le Sénat relatif à l'application de l'article 61-1 de la Constitution (n° 1975).

M. Jean-Jacques Urvoas. Ayant, comme vous, lu le compte rendu des débats au Sénat, j'ai constaté que les arguments de M. Jean-Louis Nadal avaient emporté l'adhésion de nos collègues sénateurs. Comme vous, je suis convaincu que la question du délai est essentielle, parce que la réalité du contrôle *a posteriori* en dépend. C'est pourquoi j'étais très attaché à ce que l'on précise que la question devait être examinée « sans délai », comme je l'avais proposé dans l'amendement que vous aviez bien voulu accepter. Puisque l'Assemblée s'apprête à émettre un vote conforme, nous verrons bien quelle sera la pratique.

La motivation des décisions n'est pas une mauvaise chose. On aurait pu considérer que, dans le silence de la loi, cette motivation s'imposerait, mais il est sans doute préférable de la prévoir explicitement, comme l'a fait le Sénat.

Il nous faudra prêter la plus grande attention aux relations entre le juge *a quo*, la juridiction suprême et le Conseil constitutionnel. En effet, si le juge *a quo* pense que la question est recevable, mais que la Cour de cassation – ou le Conseil d'État – est d'un avis différent et ne saisit pas le Conseil constitutionnel, il est possible que les commentateurs contestent la décision de la juridiction suprême, et que l'absence de saisine du Conseil constitutionnel soit attaquée devant la Cour européenne des droits de l'homme, pour violation du droit au juge.

Enfin, vous savez que j'ai un regret concernant la notion de circonstances de fait, mais il est trop tard pour amender ce texte...

La Commission passe ensuite à l'examen des articles restant en discussion dans le texte du Sénat.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(articles 23-1 à 23-11 [nouveaux] de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958)

Conditions de mise en œuvre de la question de constitutionnalité

Le présent article procède à l'insertion, dans l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, d'un nouveau chapitre, comprenant les articles 23-1 à 23-11, qui sont consacrés aux conditions dans lesquelles une question prioritaire de constitutionnalité pourra être soulevée devant les juridictions relevant du Conseil d'État ou de la Cour de cassation, ou directement devant ces cours suprêmes, et aux conditions dans lesquelles les questions renvoyées au Conseil constitutionnel devront être examinées par ce dernier.

Le Sénat a adopté sans y apporter de modifications :

— l'article 23-1, qui fixe les conditions de forme et de fond qui doivent être remplies pour soulever devant une juridiction relevant du Conseil d'État ou de la Cour de cassation une question prioritaire de constitutionnalité ;

— l'article 23-3, relatif aux règles de sursis à statuer applicables devant une juridiction lorsque cette dernière transmet à la cour suprême de son ordre une question prioritaire de constitutionnalité ;

— l'article 23-4, relatif au délai dans lequel le Conseil d'État ou la Cour de cassation doivent se prononcer sur une question prioritaire de constitutionnalité qui leur est transmise et aux critères applicables par ces cours suprêmes pour décider de renvoyer ou non une question ;

— l'article 23-6, relatif aux formations de la Cour de cassation devant se prononcer sur les questions prioritaires de constitutionnalité ;

— l'article 23-8-1, introduit par l'Assemblée nationale, relatif à l'examen par le Conseil constitutionnel d'une question dont il a été saisi, lorsque l'instance à l'occasion de laquelle elle a été posée est éteinte ;

— l'article 23-9, relatif au délai dans lequel le Conseil constitutionnel doit statuer et aux règles de procédure applicables devant lui ;

— l'article 23-11, relatif à la contribution de l'État à la rétribution des auxiliaires de justice devant le Conseil constitutionnel.

Le Sénat a en revanche apporté des modifications aux autres articles du nouveau chapitre II *bis* de l'ordonnance organique.

Article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958

Conditions de transmission de la question au Conseil d'État ou à la Cour de cassation

L'article 23-2 prévoyait que la juridiction doit s'assurer que la question prioritaire de constitutionnalité qui est soulevée devant elle remplit trois critères cumulatifs pour être transmise au Conseil d'État ou à la Cour de cassation.

L'article 23-2 prévoyait par ailleurs une règle relative à l'examen de la question prioritaire de constitutionnalité avant l'examen des questions relatives à la conformité de la disposition législative contestée aux engagements internationaux de la France.

L'article 23-2 prévoyait enfin le régime de la décision de transmission ou de non transmission de la question prioritaire de constitutionnalité à la cour suprême de l'ordre concerné.

En première lecture, l'article 23-2 a été modifié sur plusieurs points par l'Assemblée nationale.

Le premier des trois critères applicables pour décider de transmettre ou non une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'État ou à la Cour de cassation a été modifié, afin de permettre la contestation d'une disposition législative « applicable au litige », et non pas « qui commande l'issue du litige ».

Le caractère prioritaire de l'examen des questions de constitutionnalité, par rapport aux questions de conventionnalité, a par ailleurs été affirmé de manière moins ambiguë que dans le texte initial du projet de loi, en supprimant la réserve des exigences résultant de l'article 88-1 de la Constitution.

L'Assemblée nationale a également souhaité imposer un délai aux juridictions pour se prononcer sur les questions de constitutionnalité et prévoir une sanction en l'absence de respect de ce délai. Il a ainsi été prévu que la juridiction devrait examiner toute question prioritaire de constitutionnalité « sans délai et dans la limite de deux mois ». Il a d'autre part été prévu qu'en l'absence de décision de la juridiction dans ce délai, « toute partie à l'instance peut saisir, dans un délai d'un mois, le Conseil d'État ou la Cour de cassation de la question prioritaire de constitutionnalité et en informe la juridiction dans le même délai ».

Le Sénat a approuvé les modifications introduites à l'Assemblée nationale, à l'exception de celles relatives au délai d'examen de la question. Le rapporteur a ainsi expliqué : « En premier lieu, le délai de deux mois imparti aux juridictions pour statuer pourrait induire certains effets pervers. Le juge du fond ne sera-t-il pas tenté de laisser courir le délai afin de laisser à la cour suprême le soin de statuer ? Dans une telle hypothèse, le premier filtre ne jouerait pas ; le Conseil d'État et la Cour de cassation pourraient se trouver engorgés et les procédures s'allongeraient à rebours de l'objectif poursuivi. Ensuite, l'intérêt du délai pour le justiciable doit être tempéré. En tout état de cause, les parties par la voie de

l'appel ou de la cassation pourraient de nouveau soulever la question de constitutionnalité. »⁽¹⁾

Se fondant sur cette analyse, le Sénat, suivant la proposition de sa commission des Lois, a supprimé l'exigence de respecter un délai d'examen de deux mois, et par voie de conséquence également la faculté pour les parties de saisir directement les cours suprêmes à l'expiration de ce délai. Votre rapporteur regrette ces deux suppressions, qui auront tendance à affaiblir les garanties de délai qu'il souhaitait apporter aux justiciables.

Le Sénat a en revanche maintenu la mention selon laquelle la juridiction devra statuer « *sans délai* », « *afin de marquer la nécessité d'un traitement rapide de la procédure et afin d'assurer le respect de l'énoncé de l'article 61-1 de la Constitution* »⁽²⁾.

Le maintien du terme « *sans délai* », introduit à l'Assemblée nationale, garantit que les juridictions feront toute diligence et ne pourront retarder leur décision que dans la mesure où un temps supplémentaire leur serait nécessaire pour vérifier que la question remplit l'un des trois critères exigés. Le terme « *sans délai* » permet donc de se rapprocher de l'objectif qui était poursuivi par l'Assemblée nationale, même s'il n'apporte pas une garantie équivalente à la détermination d'un délai maximal.

En outre, du fait que le Sénat a dans le même temps maintenu le délai d'examen de la question prioritaire de constitutionnalité par le Conseil d'État ou la Cour de cassation (articles 23-4 et 23-5 de l'ordonnance), ainsi que la disposition relative au renvoi automatique de cette question au Conseil constitutionnel à défaut d'une décision rendue dans ce délai (article 23-7 de l'ordonnance), le dispositif relatif aux délais d'examen conçu par l'Assemblée nationale n'est pas totalement dénaturé.

Le Sénat a d'autre part souhaité préciser que la décision sur la transmission de la question devra être motivée. Sur ce point, le Sénat ne s'écarte pas de l'intention qui était celle de l'Assemblée nationale. L'Assemblée nationale n'avait toutefois pas procédé à cet ajout car elle avait considéré que, par sa nature de décision de justice, la décision de transmission devait obligatoirement être motivée, sans qu'il soit besoin de le prévoir explicitement dans le présent projet de loi organique.

Enfin, l'alinéa relatif à la règle de la priorité d'examen de la question de constitutionnalité a fait l'objet d'une modification rédactionnelle, pour prévoir que la question de constitutionnalité serait examinée « *par priorité* ».

(1) M. Hugues Portelli, Rapport au nom de la commission des Lois sur le projet de loi organique, modifié par l'Assemblée nationale, relatif à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, *Sénat, seconde session extraordinaire 2008-2009, 29 septembre 2009, n° 637, page 44.*

(2) *Rapport n° 637 précité, page 30.*

Article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958

Question de constitutionnalité soulevée devant le Conseil d'État ou la Cour de cassation

L'article 23-5 prévoyait la faculté de soulever une question prioritaire de constitutionnalité directement devant le Conseil d'État ou la Cour de cassation.

À l'Assemblée nationale, cet article a été modifié sur plusieurs points.

L'Assemblée nationale a tout d'abord fixé un délai de trois mois à compter de la présentation du moyen pour que le Conseil d'État ou la Cour de cassation rende sa décision sur le renvoi ou non de la question posée au Conseil constitutionnel.

L'Assemblée nationale a également modifié le troisième critère au regard duquel le Conseil d'État ou la Cour de cassation choisissent ou non de renvoyer la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel. Alors que la rédaction initiale du projet de loi prévoyait comme troisième critère le fait que « *la disposition contestée soulève une question nouvelle ou présente une difficulté sérieuse* », il y a été préféré une rédaction selon laquelle « *la question est nouvelle ou présente un caractère sérieux* ».

Enfin, les dispositions relatives à l'examen de la question de constitutionnalité avant que ne soit examinée la question de conventionnalité, qui avaient été modifiées afin de lever toute ambiguïté à l'article 23-2 relatif à l'examen des questions de constitutionnalité par les juridictions de l'un ou l'autre ordre, l'ont également été dans le même sens à l'article 23-5, lorsque cette règle de priorité s'applique aux questions directement posées devant les cours suprêmes.

Le Sénat a approuvé les différentes modifications introduites par l'Assemblée nationale. Toutefois, de même qu'il a procédé à une modification rédactionnelle de l'alinéa relatif à la priorité d'examen de la question de constitutionnalité sur la question de conventionnalité figurant à l'article 23-2 de l'ordonnance, le Sénat a procédé à la même modification dans l'alinéa relatif à la priorité d'examen figurant à l'article 23-5 de l'ordonnance.

Article 23-7 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958

Décision du Conseil d'État ou de la Cour de cassation sur le renvoi de la question au Conseil constitutionnel

L'article 23-7 prévoyait que la décision de renvoi d'une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel serait transmise par le Conseil d'État ou la Cour de cassation avec les mémoires et conclusions des parties, et que le Conseil constitutionnel devrait également avoir communication d'une copie des décisions concluant à l'absence de renvoi. La décision de renvoi d'une question prioritaire de constitutionnalité devait également être notifiée aux parties et communiquée à la juridiction devant laquelle cette question avait été soulevée.

L'Assemblée nationale a introduit dans cet article une disposition selon laquelle, à défaut pour le Conseil d'État ou la Cour de cassation de s'être prononcés dans le délai de trois mois qui leur est imparti, la question prioritaire de constitutionnalité sera automatiquement transmises au Conseil constitutionnel.

L'Assemblée nationale a également fixé un délai de huit jours pour tenir informé la juridiction devant laquelle la question a été posée ainsi que les parties à l'instance de la décision de renvoi de la question au Conseil constitutionnel.

Le Sénat a complété cet article en précisant que la décision du Conseil d'État ou de la Cour de cassation sur une question prioritaire de constitutionnalité est motivée. Cette motivation est obligatoire lorsque la décision conclut à un renvoi de la question au Conseil constitutionnel, mais également lorsque la décision conclut à l'inverse à l'absence de saisine du Conseil constitutionnel.

Ce complément apporté par le Sénat est cohérent avec celui apporté à l'article 23-2 de l'ordonnance et relatif à la motivation obligatoire de la décision de la juridiction de l'un ou l'autre ordre qui se prononce sur la transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Article 23-8 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958

Information du Président de la République, du Premier ministre et des présidents des assemblées et observations adressés au Conseil constitutionnel

La rédaction initiale de l'article 23-8 prévoyait que le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat, tenus informés de toute question prioritaire de constitutionnalité soumise au Conseil constitutionnel, pourraient adresser à ce dernier leurs observations sur cette question.

Cette disposition a été modifiée par l'Assemblée nationale afin de restreindre aux seuls Président de la République et Premier ministre la faculté de communiquer des observations. Cette modification était notamment motivée par la volonté d'éviter la confusion avec la procédure prévue par l'article 61 de la Constitution, qui reconnaît des droits spécifiques aux présidents des assemblées ainsi qu'aux autres parlementaires ⁽¹⁾.

Cette disposition a également été complétée par l'Assemblée nationale afin de prévoir une information complémentaire du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, du président du Congrès ainsi que des présidents des assemblées de province lorsque sera contestée une disposition d'une loi du pays de la Nouvelle-Calédonie.

(1) Voir M. Jean-Luc Warsmann, Rapport au nom de la commission des Lois sur le projet de loi organique relatif à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, *Assemblée nationale, XIII^e législature, n° 1898, 3 septembre 2009, page 81.*

Lors de l'examen en séance, le Sénat a adopté un amendement présenté par M. Hugues Portelli, au nom de la commission des Lois, et rétablissant la rédaction initiale du présent article relative aux autorités susceptibles de formuler des observations à l'occasion de l'examen par le Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Lors de la discussion de cet amendement, le rapporteur ainsi que le secrétaire d'État à la justice ont tous les deux affirmé la faculté pour tout parlementaire d'adresser, individuellement ou collectivement, des observations au Conseil constitutionnel. Toutefois, les observations qui pourront être adressées par les présidents des deux assemblées parlementaires sur le fondement de l'article 23-8 auront un statut juridique distinct des observations adressées sans fondement juridique par des parlementaires puisqu'elles seront visées dans sa décision par le Conseil constitutionnel.

Le maintien de la rédaction de l'Assemblée nationale pour le deuxième alinéa, relatif à la communication de la question portant sur une disposition d'une loi du pays de la Nouvelle-Calédonie aux autorités de la Nouvelle-Calédonie, a en revanche pour conséquence l'absence de mention de la faculté pour ces dernières de formuler des observations.

Article 23-10 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958

Motivation, notification et publication de la décision du Conseil constitutionnel

La rédaction initiale de l'article 23-10 prévoyait les obligations auxquelles serait soumise toute décision du Conseil constitutionnel relative à une question prioritaire de constitutionnalité.

Il était explicitement prévu que cette décision devrait être motivée, notifiée aux parties et communiquée à la juridiction suprême ayant exercé le filtre ainsi qu'à la juridiction devant laquelle la question prioritaire de constitutionnalité avait été soulevée.

Il était d'autre part prévu une notification de cette décision aux quatre autorités constitutionnelles tenues informées de la question renvoyée au Conseil constitutionnel.

Il était enfin prévu une publication au *Journal officiel* de la décision du Conseil constitutionnel.

L'Assemblée nationale avait complété cet article afin de prendre en compte le cas des décisions prises sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution portant sur des lois du pays de la Nouvelle-Calédonie : dans ce cas, les autorités de la collectivité de la Nouvelle-Calédonie devaient également se voir communiquer la décision du Conseil constitutionnel, et cette décision devait également être publiée au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie.

Le Sénat a souhaité substituer au terme de notification celui de communication de la décision au Président de la République, au Premier ministre et aux présidents des deux assemblées parlementaires, le terme de notification devant être réservé aux parties à l'instance.

La Commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

Article 2

(articles L.O. 771-1 et 771-2 [nouveaux] du code de justice administrative, articles L.O. 461-1 et L.O. 461-2 [nouveaux] du code de l'organisation judiciaire, article L.O. 630 du code de procédure pénale, article L.O. 142-2 [nouveau] du code des juridictions financières)

Règles de transmission et de renvoi de la question de constitutionnalité

Le Sénat a adopté sans y apporter de modifications les dispositions introduites dans le code de justice administrative, dans le code de l'organisation judiciaire ainsi que dans le code de procédure pénale pour prévoir un renvoi aux dispositions de l'ordonnance du 7 novembre 1958 relatives à la procédure applicable devant les juridictions lorsqu'une question prioritaire de constitutionnalité est soulevée.

Le Sénat a toutefois complété cet article, sur proposition de sa commission des Lois, afin d'introduire également une référence aux dispositions de l'ordonnance du 7 novembre 1958 dans le cas des juridictions financières.

Le Sénat a ainsi créé un nouvel article L.O. 142-1 au sein du code des juridictions financières, dont le paragraphe I prévoit que la transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité par une juridiction régie par le code des juridictions financières obéit aux règles définies par les articles 23-1 à 23-3 de l'ordonnance du 7 novembre 1958. Sont ainsi concernées aussi bien la Cour des comptes que les chambres régionales des comptes, ou la Cour de discipline budgétaire et financière qui relève également du Conseil d'État en cassation.

Un paragraphe II prévoit spécifiquement, devant une juridiction financière, que l'affaire est communiquée au ministère public dès qu'une question prioritaire de constitutionnalité est soulevée, afin que ce dernier puisse faire connaître son avis. Cette mention est en effet nécessaire, dans la mesure où la disposition équivalente qui figure à l'article 23-1 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 est restreinte au seul cas des juridictions relevant de la Cour de cassation.

La Commission adopte l'article 2 sans modification.

La Commission adopte l'ensemble du projet de loi organique sans modification.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter sans modification le projet de loi organique, modifié par le Sénat, relatif à l'application de l'article 61-1 de la Constitution dans le texte figurant dans le document joint au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p align="center">Projet de loi organique relatif à l'application de l'article 61-1 de la Constitution</p>	<p align="center">Projet de loi organique relatif à l'application de l'article 61-1 de la Constitution</p>	<p align="center">Projet de loi organique relatif à l'application de l'article 61-1 de la Constitution</p>
<p align="center">Article 1^{er}</p>	<p align="center">Article 1^{er}</p>	<p align="center">Article 1^{er}</p>
<p>Après le chapitre II du titre II de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, il est inséré un chapitre II <i>bis</i> ainsi rédigé :</p>	<p align="center"><i>(Alinéa sans modification)</i></p>	<p align="center"><i>(Sans modification)</i></p>
<p>« Chapitre II <i>bis</i></p>	<p align="center"><i>(Alinéa sans modification)</i></p>	
<p>« De la question prioritaire de constitutionnalité</p>	<p align="center"><i>(Alinéa sans modification)</i></p>	
<p>« Section 1</p>	<p align="center"><i>(Alinéa sans modification)</i></p>	
<p>« Dispositions applicables devant les juridictions relevant du Conseil d'État ou de la Cour de cassation</p>	<p align="center"><i>(Alinéa sans modification)</i></p>	
<p>« <i>Art. 23-1.</i> – Devant les juridictions relevant du Conseil d'État ou de la Cour de cassation, le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution est, à peine d'irrecevabilité, présenté dans un écrit distinct et motivé. Un tel moyen peut être soulevé pour la première fois en cause d'appel. Il ne peut être relevé d'office.</p>	<p align="center">« <i>Art. 23-1.</i> – <i>(Non modifié)</i></p>	
<p>« Devant une juridiction relevant de la Cour de cassation, lorsque le ministère public n'est pas partie à l'instance, l'affaire lui est communiquée dès que le moyen est soulevé afin qu'il puisse faire connaître son avis.</p>		
<p>« Si le moyen est soulevé au cours de l'instruction pénale, la juridiction d'instruction du second degré en est saisie.</p>		
<p>« Le moyen ne peut être soulevé devant la cour d'assises. En cas d'appel d'un arrêt rendu par la cour d'assises en</p>		

Texte adopté par l'Assemblée nationale

premier ressort, il peut être soulevé dans un écrit accompagnant la déclaration d'appel. Cet écrit est immédiatement transmis à la Cour de cassation.

« Art. 23-2. – La juridiction transmet sans délai et dans la limite de deux mois la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'État ou à la Cour de cassation si les conditions suivantes sont remplies :

« 1° La disposition contestée est applicable au litige ou à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites ;

« 2° Elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances ;

« 3° La question n'est pas dépourvue de caractère sérieux.

« En tout état de cause, la juridiction doit, lorsqu'elle est saisie de moyens contestant la conformité d'une disposition législative d'une part aux droits et libertés garantis par la Constitution et d'autre part aux engagements internationaux de la France, se prononcer en premier sur la transmission de la question de constitutionnalité au Conseil d'État ou à la Cour de cassation.

« La décision de transmettre la question est adressée au Conseil d'État ou à la Cour de cassation dans les huit jours de son prononcé avec les mémoires ou les conclusions des parties. Elle n'est susceptible d'aucun recours. Le refus de transmettre la question ne peut être contesté qu'à l'occasion d'un recours contre la décision réglant tout ou partie du litige.

« Si la juridiction ne s'est pas prononcée à l'issue d'un délai de deux mois à compter de la présentation du moyen, toute partie à l'instance peut saisir, dans un délai d'un mois, le Conseil d'État ou la Cour de cassation de la question prioritaire de constitutionnalité et en informe la juridiction dans le même délai.

Texte adopté par le Sénat

« Art. 23-2. – La juridiction statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question ...

... cassation. Il est procédé à cette transmission si ...

« 1° (*Sans modification*)

« 2° (*Sans modification*)

« 3° (*Sans modification*)

... prononcer par priorité sur ...

(*Alinéa sans modification*)

Alinéa supprimé

Texte adopté par la Commission

Texte adopté par l'Assemblée nationale

« Art. 23-3. – Lorsque la question est transmise, la juridiction sursoit à statuer jusqu'à réception de la décision du Conseil d'État ou de la Cour de cassation ou, s'il a été saisi, du Conseil constitutionnel. Le cours de l'instruction n'est pas suspendu et la juridiction peut prendre les mesures provisoires ou conservatoires nécessaires.

« Toutefois, il n'est sursis à statuer ni lorsqu'une personne est privée de liberté à raison de l'instance, ni lorsque l'instance a pour objet de mettre fin à une mesure privative de liberté.

« La juridiction peut également statuer sans attendre la décision relative à la question prioritaire de constitutionnalité si la loi ou le règlement prévoit qu'elle statue dans un délai déterminé ou en urgence. Si la juridiction de première instance statue sans attendre et s'il est formé appel de sa décision, la juridiction d'appel sursoit à statuer. Elle peut toutefois ne pas surseoir si elle est elle-même tenue de se prononcer dans un délai déterminé ou en urgence.

« En outre, lorsque le sursis à statuer risquerait d'entraîner des conséquences irrémédiables ou manifestation excessives pour les droits d'une partie, la juridiction qui décide de transmettre la question peut statuer sur les points qui doivent être immédiatement tranchés.

« Si un pourvoi en cassation a été introduit alors que les juges du fond se sont prononcés sans attendre la décision du Conseil d'État ou de la Cour de cassation ou, s'il a été saisi, celle du Conseil constitutionnel, il est sursis à toute décision sur le pourvoi tant qu'il n'a pas été statué sur la question prioritaire de constitutionnalité. Il en va autrement quand l'intéressé est privé de liberté à raison de l'instance et que la loi prévoit que la Cour de cassation statue dans un délai déterminé.

« Section 2

« Dispositions applicables devant le Conseil d'État et la Cour de cassation

Texte adopté par le Sénat

« Art. 23-3. – *(Non modifié)*

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

Texte adopté par la Commission

Texte adopté par l'Assemblée nationale

« Art. 23-4. – Dans un délai de trois mois à compter de la réception de la transmission prévue à l'article 23-2 ou au dernier alinéa de l'article 23-1, le Conseil d'État ou la Cour de cassation se prononce sur le renvoi de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel. Il est procédé à ce renvoi dès lors que les conditions prévues aux 1° et 2° de l'article 23-2 sont remplies et que la question est nouvelle ou présente un caractère sérieux.

« Art. 23-5. – Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé, y compris pour la première fois en cassation, à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'État ou la Cour de cassation. Le moyen est présenté, à peine d'irrecevabilité, dans un mémoire distinct et motivé. Il ne peut être relevé d'office.

« En tout état de cause, le Conseil d'État ou la Cour de cassation doit, lorsqu'il est saisi de moyens contestant la conformité d'une disposition législative d'une part aux droits et libertés garantis par la Constitution et d'autre part aux engagements internationaux de la France, se prononcer en premier sur le renvoi de la question de constitutionnalité au Conseil constitutionnel.

« Le Conseil d'État ou la Cour de cassation dispose d'un délai de trois mois à compter de la présentation du moyen pour rendre sa décision. Le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité dès lors que les conditions prévues aux 1° et 2° de l'article 23-2 sont remplies et que la question est nouvelle ou présente un caractère sérieux.

« Lorsque le Conseil constitutionnel a été saisi, le Conseil d'État ou la Cour de cassation sursoit à statuer jusqu'à ce qu'il se soit prononcé. Il en va autrement quand l'intéressé est privé de liberté à raison de l'instance et que la loi prévoit que la Cour de cassation statue dans un délai déterminé. Si le Conseil d'État ou la Cour de cassation est tenu de se prononcer en urgence, il peut n'être pas sursis à statuer.

Texte adopté par le Sénat

« Art. 23-4. – *(Non modifié)*

« Art. 23-5. – *(Alinéa sans modification)*

... prononcer par priorité sur ...

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

Texte adopté par la Commission

Texte adopté par l'Assemblée nationale

« Art. 23-6. – Le premier président de la Cour de cassation est destinataire des transmissions à la Cour de cassation prévues à l'article 23-2 et au dernier alinéa de l'article 23-1. Le mémoire mentionné à l'article 23-5, présenté dans le cadre d'une instance devant la Cour de cassation, lui est également transmis.

« Le premier président avise immédiatement le procureur général.

« L'arrêt de la Cour de cassation est rendu par une formation présidée par le premier président et composée des présidents des chambres et de deux conseillers appartenant à chaque chambre spécialement concernée.

« Toutefois, le premier président peut, si la solution lui paraît s'imposer, renvoyer la question devant une formation présidée par lui-même et composée du président de la chambre spécialement concernée et d'un conseiller de cette chambre.

« Pour l'application des deux précédents alinéas, le premier président peut être suppléé par un délégué qu'il désigne parmi les présidents de chambre de la Cour de cassation. Les présidents des chambres peuvent être suppléés par des délégués qu'ils désignent parmi les conseillers de la chambre.

« Art. 23-7. – La décision 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. Le Conseil constitutionnel reçoit une copie de la décision par laquelle le Conseil d'État ou la Cour de cassation décide de ne pas le saisir d'une question prioritaire de constitutionnalité. Si le Conseil d'État ou la Cour de cassation ne s'est pas prononcé dans les délais prévus aux articles 23-4 et 23-5, la question est transmise au Conseil constitutionnel.

« La décision du Conseil d'État ou de la Cour de cassation est communiquée à la juridiction qui a transmis la question prioritaire de constitutionnalité et notifiée aux parties dans les huit jours de son prononcé.

Texte adopté par le Sénat

« Art. 23-6. – *(Non modifié)*

« Art. 23-7. – La décision motivée du Conseil ...

... la décision motivée par ...

(Alinéa sans modification)

Texte adopté par la Commission

Texte adopté par l'Assemblée nationale

« Section 3

« Dispositions applicables devant le Conseil constitutionnel

« Art. 23-8. – Le Conseil constitutionnel, saisi en application des dispositions du présent chapitre, avise immédiatement le Président de la République et le Premier ministre. Ceux-ci peuvent adresser au Conseil constitutionnel leurs observations sur la question prioritaire de constitutionnalité qui lui est soumise. Les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat sont également avisés par le Conseil constitutionnel.

« Lorsqu'une disposition d'une loi du pays de la Nouvelle-Calédonie fait l'objet de la question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel avise également le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, le président du congrès et les présidents des assemblées de province.

« Art. 23-8-1 (nouveau). – Lorsque le Conseil constitutionnel a été saisi de la question prioritaire de constitutionnalité, l'extinction, pour quelque cause que ce soit, de l'instance à l'occasion de laquelle la question a été posée est sans conséquence sur l'examen de la question.

« Art. 23-9. – Le Conseil constitutionnel statue dans un délai de trois mois à compter de sa saisine. Les parties sont mises à même de présenter contradictoirement leurs observations. L'audience est publique, sauf dans les cas exceptionnels définis par le règlement intérieur du Conseil constitutionnel.

« Art. 23-10. – La décision du Conseil constitutionnel est motivée. Elle est notifiée aux parties et communiquée soit au Conseil d'État, soit à la Cour de cassation ainsi que, le cas échéant, à la juridiction devant laquelle la question prioritaire de constitutionnalité a été soulevée.

« Le Conseil constitutionnel notifie également sa décision au Président de la République, au Premier ministre et aux présidents de l'Assemblée nationale

Texte adopté par le Sénat

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

« Art. 23-8. –

... République, le Premier ministre et les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ceux-ci ...
... soumise.

(Alinéa sans modification)

« Art. 23-8-1. – *(Non modifié)*

« Art. 23-9. – *(Non modifié)*

« Art. 23-10. – *(Alinéa sans modification)*

« Le Conseil constitutionnel communique également ...

Texte adopté par la Commission

Texte adopté par l'Assemblée nationale

et du Sénat ainsi que, dans le cas prévu au dernier alinéa de l'article 23-8, aux autorités qui y sont mentionnées.

« La décision du Conseil constitutionnel est publiée au *Journal officiel* et, le cas échéant, au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie.

« Art. 23-11. – Lorsque le Conseil constitutionnel est saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, la contribution de l'État à la rétribution des auxiliaires de justice qui prêtent leur concours au titre de l'aide juridictionnelle est majorée selon des modalités fixées par voie réglementaire. »

Article 2

I. – Après le chapitre I^{er} du titre VII du livre VII du code de justice administrative, il est inséré un chapitre I^{er} *bis* ainsi rédigé :

« Chapitre I^{er} *bis*

« La question prioritaire de constitutionnalité

« Art. L.O. 771-1. – La transmission par une juridiction administrative d'une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'État obéit aux règles définies par les articles 23-1 à 23-3 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

« Art. L.O. 771-2. – Le renvoi par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel obéit aux règles définies par les articles 23-4, 23-5 et 23-7 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 précitée. »

II. – Le livre IV du code de l'organisation judiciaire est complété par un titre VI ainsi rédigé :

« Titre VI

« Question prioritaire de constitutionnalité

Texte adopté par le Sénat

(Alinéa sans modification)

« Art. 23-11. – *(Non modifié)*

Article 2

I. – *(Non modifié)*

II. – *(Non modifié)*

Texte adopté par la Commission

Article 2

(Sans modification)

Texte adopté par l'Assemblée nationale

« Art. L.O. 461-1. – La transmission par une juridiction de l'ordre judiciaire d'une question prioritaire de constitutionnalité à la Cour de cassation obéit aux règles définies par les articles 23-1 à 23-3 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

« Art. L.O. 461-2. – Le renvoi par la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel obéit aux règles définies par les articles 23-4 à 23-7 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 précitée. »

III. – Le titre I^{er} bis du livre IV du code de procédure pénale est ainsi rétabli :

« Titre I^{er} bis

« De la question prioritaire de constitutionnalité

« Art. L.O. 630. – Les conditions dans lesquelles le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé dans une instance pénale, ainsi que les conditions dans lesquelles le Conseil constitutionnel peut être saisi par la Cour de cassation de la question prioritaire de constitutionnalité, obéissent aux règles définies par les articles 23-1 à 23-7 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. »

Texte adopté par le Sénat

III. – *(Non modifié)*

IV *(nouveau)*. – Après l'article L. 142-1 du code des juridictions financières, il est inséré un article L.O. 142-2 ainsi rédigé :

« Art. L.O. 142-2. – I. – La transmission au Conseil d'État, par une juridiction régie par le présent code, d'une question prioritaire de constitutionnalité obéit aux règles définies par les articles 23-1 à 23-3 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

Texte adopté par la Commission

**Texte adopté par l'Assemblée
nationale**

—

Texte adopté par le Sénat

—

Texte adopté par la Commission

—

« II. — Devant une juridiction financière, l'affaire est communiquée au ministère public dès que le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution est soulevé afin qu'il puisse faire connaître son avis. »

.....

.....

.....