

VII^e Congrès français de droit constitutionnel,
AFDC, Paris, 25- 27 septembre 2008
Atelier 5 : Constitution et justice,
Professeurs DRAGO (G.) et RENOUX (Th. S.)

L'exception d'inconstitutionnalité au Cambodge

SUN Mong Fay
Université Paris X

A été tout récemment inscrite dans l'ordre juridique constitutionnel une loi constitutionnelle¹ que sous-tend le rapport du comité Balladur sur la modernisation des institutions de la V^e République dans lequel est prévu un des nouveaux mécanismes de défense des libertés individuelles et des droits fondamentaux des citoyens² à savoir l'« exception d'inconstitutionnalité » ou la « question préjudicielle de constitutionnalité »³ qui, chacun le sait, était déjà inscrit dans les projets de 1990 et 1993 laissés depuis à l'abandon suite à leur échec devant le Sénat. Si, prévu par les deux projets précédents, un tel système de contrôle de constitutionnalité n'a pu être mis en place ici, c'est au pays khmer en 1998 que cette idée a, par le travail de certains spécialistes venus de l'Hexagone, été introduite, et cela non pas par la révision de sa Constitution mais par la loi organique portant création de son Conseil constitutionnel. Il n'est donc pas dépourvu d'intérêt de jeter un regard procédural sur une exception qui pourrait en retour être un souffle créateur d'une exception d'inconstitutionnalité à la française ou pourquoi pas d'une « exception inconstitutionnelle française » par raisonnement analogique avec son « exception culturelle ».

Une loi organique prévue par l'article 125 (144 nouveau) de la Constitution cambodgienne pour déterminer l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel dote celui-ci d'une compétence qui n'est pas prévue par la Constitution, compétence en matière de contrôle *a posteriori* concret de la constitutionnalité des normes. Le Conseil constitutionnel cambodgien se prononce en effet sur la conformité à la Constitution aussi bien des lois que des décisions des institutions de l'Etat, qui ont lésé une partie à un procès dans l'un de ses droits fondamentaux. C'est un contrôle de la constitutionnalité des normes exercé par voie de contrôle concret en vue d'assurer la suprématie de la Constitution : la Constitution est la loi suprême à laquelle les lois et les décisions des institutions de l'Etat doivent être

¹ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, *Journal officiel*, 24 juillet 2008.

² Ce mécanisme est prévu par les articles 29 et 30 de la loi constitutionnelle susmentionnée correspondant respectivement aux articles 26 et 27 du projet de loi, voir le commentaire de GICQUEL (J.) in *Du nouveau dans la Constitution ?*, *Petites affiches*, n° (spécial) 97, 14 mai 2008, p. 77-79.

³ Une question terminologique a ainsi été relevée : l'exception est une question de procédure et la question de constitutionnalité, une question au fond, voir DRAGO (G.), *Contentieux constitutionnel français*, 2^e éd., PUF, Paris, 2006, p. 567 ; RENOUX (Th. S.), « L'exception, telle est la question », *RFDC*, n° 4, 1990, p. 651.

conformes, comme il l'est mentionné à l'article 131 (article 150 nouveau) de la Constitution. Le Conseil constitutionnel khmer se prononce à plusieurs reprises, sous forme de notifications qui sont d'ailleurs des décisions selon sa notification du 3 octobre 2003⁴, sur les recours en inconstitutionnalité des décisions des institutions de l'Etat, intentés aussi bien par les particuliers que par les députés, recours qui auraient pu l'être par le canal d'un tribunal chargé d'opérer le cas comme en matière de contrôle concret des normes. La constitutionnalité de ces « décisions des institutions de l'Etat » qui méritent nécessairement définition est toujours, à tort ou à raison, passionnément contestée.

(I)

Le Conseil constitutionnel exerce, en vertu de l'article 19 de la loi organique sur le Conseil, le contrôle *a posteriori* concret de la constitutionnalité des normes (lois, décisions des institutions de l'Etat). En effet, une partie à un procès, qui estime avoir été lésée par une disposition législative ou une décision d'une institution, dans l'un(e) de ses droits et libertés fondamentaux⁵, peut soulever une question d'inconstitutionnalité devant le tribunal. Ce dernier, lorsqu'il juge la question fondée, doit, dans un délai maximum de dix jours, porter le cas devant la Cour suprême. Celle-ci doit, sauf si elle juge la demande irrecevable, examiner et décider du renvoi au Conseil constitutionnel dans un délai maximum de quinze jours. Ainsi, aussi bien les lois que les décisions des institutions de l'Etat peuvent, par voie de contrôle *a posteriori* concret de la constitutionnalité des normes, faire l'objet du contrôle de leur conformité à la Constitution. Mais leur conformité à la Constitution ne saurait être déclarée que par la voie du contrôle *a posteriori* concret de la constitutionnalité des normes surtout lorsqu'elles violent les droits fondamentaux.

Une partie à un procès a, aussi bien dans le cadre du contrôle *a posteriori* abstrait de la constitutionnalité des lois, intérêt à soulever une question d'inconstitutionnalité d'une loi qu'elle estime lésant son droit devant le Conseil constitutionnel par le truchement des parlementaires ou des présidents des Assemblées. Mais s'il en va ainsi, il ne saurait en aller de même d'une question d'inconstitutionnalité

⁴ Notification n° 22/2003 CC.L[I] du 3 octobre 2003, *Recueil des Requêtes, des Décisions et des Notifications du Conseil constitutionnel (1998-2007)*, Conseil constitutionnel khmer, dorénavant RRDNCC, p. 390.

⁵ Les droits fondamentaux dans lesquels une partie à un procès peut avoir été lésée sont principalement énumérés dans les articles de la Constitution de son Chapitre III des droits et devoirs des citoyens khmers. Mais cette énumération ne saurait limiter réellement la recevabilité du renvoi qui pourrait aussi bien invoquer la violation d'autres dispositions de la Constitution, car « les droits fondamentaux, considère la Cour constitutionnelle allemande, forment un ordre juridique objectif qui doit être interprété non comme une série de garanties ponctuelles, mais comme un système cohérent et complet de valeurs qui vise à la protection de la dignité de la personne humaine et à son libre développement », BÉGUIN (J.-C.), *Le contrôle de la constitutionnalité des lois en RFA*, Economica, 1982, p. 128.

d'une décision d'une institution de l'Etat, car aucune voie dans le cadre de ce contrôle n'est ouverte à un individu comme il est question d'inconstitutionnalité d'une loi.

Une partie à un procès, estimant avoir été lésée par une disposition législative, dans l'un de ses droits fondamentaux, pourrait, dans le cadre du contrôle *a posteriori* abstrait de la constitutionnalité des lois, soulever la question de son inconstitutionnalité par l'entremise des parlementaires ou des présidents des Assemblées ; le tribunal, devant lequel est soulevée la question de son inconstitutionnalité, lorsqu'il juge la question fondée, pourrait aussi bien, dans le cadre du contrôle *a posteriori* abstrait de la constitutionnalité des lois, porter le cas devant le Conseil constitutionnel, car la voie dans le cadre de ce contrôle est également ouverte aux tribunaux. Il n'en va pas de même, comme il n'est pas question d'inconstitutionnalité soulevée par un individu d'une décision d'une institution de l'Etat, de l'inconstitutionnalité soulevée par le tribunal d'une décision d'une institution de l'Etat.

Si enchevêtrement possible des contrôles concret et abstrait de la constitutionnalité des lois il y a, il n'en serait donc pas ainsi pour les décisions des institutions de l'Etat. Ce qui distingue le contrôle concret de la constitutionnalité des lois du contrôle concret de la constitutionnalité des décisions des institutions de l'Etat est que la constitutionnalité des premières présente un caractère plus réalisable que celle des secondes. D'autant plus réalisable lorsque le Conseil constitutionnel précise, dans sa notification du 19 mars 2002⁶, que « le contrôle de la constitutionnalité des décisions des institutions de l'Etat ne peut être exercé que dans le cadre de la procédure spécifiée à l'article 19 de la loi organique sur le Conseil », alors que l'article 131 (article 150 nouveau) de la Constitution mentionne que celle-ci est la loi suprême à laquelle les lois et les décisions des institutions de l'Etat doivent être conformes. L'inconstitutionnalité des décisions des institutions de l'Etat est donc sans conteste plus grande que celle des lois.

Mais il importe que, dans le cadre du contrôle *a posteriori* concret de la constitutionnalité des normes, le Conseil constitutionnel se voie reconnaître le pouvoir d'examiner d'office la constitutionnalité d'une loi dès lors que cette loi peut/doit servir de base à l'une de ses décisions médiatement⁷, c'est-à-dire que la solution de la question qui forme l'objet immédiat du débat dépend de la validité de la norme supérieure sur laquelle il repose. Tel est le cas lorsqu'une partie à un procès prétend qu'une décision d'une institution de l'Etat viole l'un de ses droits fondamentaux parce qu'elle a été prise en exécution d'une loi inconstitutionnelle. A ce niveau, les individus pourraient faire apprécier la constitutionnalité d'une loi en soulevant, devant le Conseil constitutionnel par l'intermédiaire des tribunaux, la question

⁶ Notification n° 01/2002 *CC.I* du 19 mars 2002, *RRDNCC*, p. 269.

⁷ Le Conseil constitutionnel pourrait aussi bien se voir reconnaître le pouvoir d'examiner d'office la constitutionnalité d'une loi dès lors que cette loi peut/doit servir de base à l'une de ses décisions immédiatement, à savoir si elle doit s'appliquer à l'espèce pendante devant lui.

d'inconstitutionnalité d'une décision d'une institution de l'Etat au motif que celle-ci a été prise sur la base d'une loi inconstitutionnelle, et ce à condition que les tribunaux, devant lesquels la question d'inconstitutionnalité a été soulevée, portent le cas devant la Cour suprême et que celle-ci, opérant un tri parmi les affaires qui lui sont soumises, décide du renvoi au Conseil constitutionnel.

Si, dans le cadre du contrôle *a posteriori* concret de la constitutionnalité des normes, la question d'inconstitutionnalité d'une disposition législative ou d'une décision d'une institution de l'Etat peut, comme nous l'avons indiqué, être soulevée devant n'importe quel tribunal, ce n'est pas à ce tribunal qu'il appartient de décider du renvoi au Conseil constitutionnel. Seule la Cour suprême peut directement renvoyer au Conseil constitutionnel, les autres tribunaux devant n'opérer ce renvoi que par l'intermédiaire de la Cour suprême ; il en est résulté un filtrage des renvois par la Cour suprême qui s'est ainsi érigée en chambre constitutionnelle. Tous les tribunaux n'ont pas été autorisés à saisir le Conseil constitutionnel de sorte que les renvois ne peuvent être opérés par les premiers juges, du moins dans le cadre de pareil contrôle. A cet égard et au-delà de l'enchevêtrement possible des contrôles concret et abstrait de la constitutionnalité des lois et de celui, impossible, des contrôles concret et abstrait de la constitutionnalité des décisions des institutions de l'Etat, une partie à un procès, soulevant la question d'inconstitutionnalité d'une décision d'une institution de l'Etat qu'elle estime lésant l'un de ses droits fondamentaux, pourrait aussi bien contester la constitutionnalité de la décision de la Cour suprême et surtout celle de ne pas opérer le renvoi au Conseil constitutionnel – à supposer naturellement que la décision de renvoi soit susceptible de recours –, au motif que la décision de non renvoi porterait également atteinte à ses droits. La décision de ne pas effectuer le renvoi est un acte juridictionnel qui est une décision de l'institution de l'Etat. Les actes lésant l'un des droits fondamentaux d'une partie à un procès visent aussi bien les atteintes portées par des actes administratifs réglementaires ou individuels que les actes juridictionnels, qui sont des décisions des institutions de l'Etat, sans pour autant parler des lois et des cas où le Conseil constitutionnel pourrait soulever d'office l'inconstitutionnalité de la loi car, comme nous l'avons évoqué, à l'occasion de l'examen de la question d'inconstitutionnalité d'une décision d'une institution de l'Etat, il aurait intérêt à examiner de lui-même la régularité de la loi qui sert de fondement à une telle décision.

Que l'idée de déclencher le contrôle de constitutionnalité d'un tel acte juridictionnel avec lequel la partie au procès serait en désaccord au motif qu'il porterait également atteinte à ses droits soit réalisable ! Aucun enchevêtrement des contrôles concret et abstrait de la constitutionnalité des décisions des institutions de l'Etat n'est possible, aucun recours n'est directement ouvert aux individus pour être dirigé aussi bien contre les actes juridictionnels que contre les atteintes portées par des actes administratifs réglementaires ou individuels.

Bien qu'indirect, le recours peut toujours être dirigé contre ces actes qui sont des décisions des institutions de l'Etat lorsque la

question de leur inconstitutionnalité est soulevée à l'occasion d'un procès selon la procédure évoquée. A supposer naturellement que la Cour suprême renvoie également ses décisions dont la constitutionnalité est contestée au Conseil constitutionnel. Si les décisions de toutes les institutions de l'Etat peuvent ainsi être contestées, les décisions du Conseil constitutionnel qui sont aussi celles de l'institution de l'Etat ne sauraient l'être. Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent à tous les pouvoirs stipulés dans la Constitution [art. 142 (ex-art. 123) de la Constitution et 23 et 34 de la loi organique sur le Conseil] – elles ne sauraient à cet effet s'imposer à lui-même lorsque revirement de jurisprudences il y a. Le Conseil constitutionnel deviendrait ainsi une sorte de juridiction suprême chargée d'imposer une interprétation uniforme des règles constitutionnelles à la Cour suprême à laquelle est confié le pouvoir judiciaire qui couvre tous les litiges y compris le contentieux administratif, ce qui lui permettrait d'exercer une influence décisive sur l'ensemble du droit.

Au-delà de la qualification de contrôle concret des normes et de l'enchevêtrement possible et impossible des contrôles concret et abstrait des normes, on constatera qu'il y a des éléments objectifs suggérant un rapprochement avec le contrôle abstrait : le renvoi est décidé par le juge indépendamment des conclusions des parties ; la décision d'annulation a effet *erga omnes*. C'est ce qui marque le caractère objectif du contentieux de constitutionnalité des normes, et ce quel que soit le mode de saisine, d'ailleurs. C'est la raison pour laquelle n'est pas inconcevable l'idée que le Conseil constitutionnel puisse soulever l'inconstitutionnalité d'office d'une loi dès lors que le litige qui lui est soumis, par voie de question d'inconstitutionnalité d'une décision d'une institution de l'Etat, suppose l'application d'une telle loi.

Le rapprochement du contrôle concret avec le contrôle abstrait, venant, comme nous l'avons démontré, du fait que le renvoi est décidé par le juge indépendamment des conclusions des parties et que la décision d'annulation a effet *erga omnes*, ne ferait au fond qu'entériner l'enchevêtrement possible des contrôles concret et abstrait de la constitutionnalité des lois. On pourrait donc interpréter le contrôle concret déclenché par un tribunal en vue de la déclaration de la constitutionnalité des lois par le Conseil constitutionnel aussi bien comme un enchevêtrement possible des contrôles concret et abstrait de la constitutionnalité des lois que comme un fait de contester par voie de contrôle abstrait ou objectif de la constitutionnalité des lois. L'argument selon lequel il ne revient pas à n'importe quel tribunal, devant lequel est soulevée une question d'inconstitutionnalité d'une disposition législative, de décider du renvoi au Conseil constitutionnel ne s'écroulerait-il pas ? Les tribunaux autres que la Cour suprême, devant n'opérer le renvoi que par l'intermédiaire de celle-ci, pourraient aussi bien renvoyer directement au Conseil constitutionnel sans autre obligation que de mentionner non pas l'article 19 de la loi organique sur le Conseil mais l'article 141 (ex-art. 122 modifié) de la Constitution ou l'article 18 de la même loi selon lesquels « une loi

promulguée peut être déférée pour contrôle de constitutionnalité au Conseil constitutionnel par les tribunaux ». Un citoyen (ou une partie à l'instance) pourrait aussi bien, afin d'éviter que ses droits ne soient longuement violés, soulever aux termes des mêmes articles évoqués l'inconstitutionnalité d'une loi devant le Conseil par le canal des parlementaires ou des présidents des Assemblées lorsque le tribunal devant opérer le renvoi ne l'a pas fait.

Le procès ne saurait, lorsque posée par quelque moyen que ce soit la question de constitutionnalité est arrivée au Conseil constitutionnel, être tranché indépendamment de la résolution de la question de légitimité constitutionnelle. La réponse à la question conditionne le procès principal. Le lien entre l'instance principale et l'instance incidente (constitutionnelle), notion d'importance déterminante de la question de constitutionnalité appelée en Italie *rilevanza*, conditionne la recevabilité ou le bien-fondé de la question de constitutionnalité. Ce lien détermine la mise en cause devant le juge constitutionnel d'une loi ou d'une disposition législative. Ceci a pour objet d'avertir le juge principal ayant à appliquer la loi et de lui faire dès lors savoir que l'application de la loi est momentanément suspendue, afin de laisser déclencher le procès constitutionnel. Celui-ci, une fois déclenché, jouit d'une vie propre et son principal intérêt est normalement de trancher une question constitutionnelle, ce qui implique un intérêt plus large que celui de résoudre le cas concret posé par le procès principal, présenté justement par Crisafulli à propos du contrôle *a posteriori* concret par voie d'exception en Italie comme « l'intérêt général qui s'attache au respect de la légalité constitutionnelle »⁸.

S'il va de soi que de la réponse à la « question d'inconstitutionnalité » dépend l'issue du procès et qu'un doute sur la constitutionnalité de la disposition législative à appliquer conditionne le renvoi, aucun texte ne prévoit que la décision de renvoi suspende le cours du procès principal devant le tribunal et qu'afin de laisser déclencher le procès constitutionnel, l'application de la loi soit momentanément suspendue. Opérant le tri, le tribunal, quelle que soit sa place dans la hiérarchie dès lors qu'on lui reconnaît un caractère juridictionnel, ne saurait ne pas manquer d'observer certaines règles qui ne sont pourtant pas prévues. C'est-à-dire que le procès reste non résolu en attendant que soit déclarée la constitutionnalité de la disposition législative incriminée à appliquer et que celle-ci reste ainsi suspendue. L'idée que le tribunal ne doit pas appliquer la disposition incriminée sans attendre que le renvoi soit rejeté pour irrecevabilité ou manque de bien-fondé, ou bien admis en vue de statuer sur sa constitutionnalité, devrait être valable aussi bien lorsque son inconstitutionnalité est soulevée par une partie au procès que lorsqu'elle est soulevée par le tribunal lui-même. Le contrôle concret des normes peut aussi bien être déclenché lorsqu'un tribunal refuse d'appliquer une loi qu'il estime inconstitutionnelle ou au contraire applique une loi dont l'inconstitutionnalité a été soulevée. Si le tribunal qui refuse d'appliquer une loi qu'il estime inconstitutionnelle ne peut

⁸ CRISAFULLI (V.), « Le système de contrôle de la constitutionnalité des lois en Italie », *RDP*, 1968, p. 110.

dans le cadre du contrôle concret des normes opérer directement le renvoi au Conseil constitutionnel, il peut dans le cadre du contrôle abstrait des normes l'y faire directement.

(II)

Soit que le tribunal refuse d'appliquer une loi qu'il estime inconstitutionnelle, soit qu'il applique une loi dont l'inconstitutionnalité est soulevée, il lui appartient toujours dans le cadre du contrôle abstrait des normes de pouvoir opérer le renvoi au Conseil constitutionnel. Une partie au procès peut ainsi par la voie du contrôle abstrait des normes contester la constitutionnalité des lois par le canal du tribunal. Un particulier pourrait aussi bien dans le cadre du contrôle abstrait des normes et non uniquement lors d'un procès contester la constitutionnalité des lois par l'intermédiaire non seulement des parlementaires et des présidents des Assemblées mais également des tribunaux voire même du roi. La disposition selon laquelle tout citoyen a le droit de contester la constitutionnalité des lois par l'intermédiaire des députés ou du président de l'Assemblée nationale et, depuis la révision du 8 mars 1999, des sénateurs ou du président du Sénat ne serait-elle pas élémentaire ? Car tout un chacun peut dans le cadre du contrôle abstrait des normes contester la constitutionnalité des lois par le canal d'un tribunal ou du roi dès lors que celui-ci ou celui-là accepte de renvoyer cette « question d'inconstitutionnalité » au Conseil constitutionnel.

Mais le tribunal qui refuse d'appliquer une décision d'une institution de l'Etat au motif qu'elle est inconstitutionnelle ou qui l'applique alors que son inconstitutionnalité est soulevée ne peut par la voie du contrôle abstrait des normes renvoyer directement la « question d'inconstitutionnalité » au Conseil constitutionnel sans passer par la Cour suprême. C'est-à-dire qu'il doit selon la procédure de l'article 19 de la loi organique sur le Conseil porter le cas devant la Cour suprême à laquelle il appartient de décider du renvoi au Conseil constitutionnel sauf si elle juge la question infondée ou irrecevable. Ceci est valable aussi lorsqu'un particulier intente le recours en inconstitutionnalité d'une décision d'une institution de l'Etat par le biais des tribunaux. C'est-à-dire qu'il ne peut renvoyer directement la question au Conseil constitutionnel. Car ce dernier n'accepte de statuer sur la question que comme en matière de contrôle concret des normes. Ainsi plusieurs fois déclarés irrecevables les recours en inconstitutionnalité d'une décision d'une institution de l'Etat, intentés aussi bien par les particuliers que par les députés, auraient-ils pu l'être par le canal d'un tribunal chargé d'opérer le cas comme en matière de contrôle concret des normes. Il y a en effet plusieurs notifications parmi lesquelles celle du 19 mars 2002⁹, la plus motivée, mérite d'être soulevée.

Le Conseil constitutionnel considère dans la notification à laquelle il est fait allusion qu'il n'a pour compétence le contrôle de la

⁹ Notification n° 01/2002 *CC.I* du 19 mars 2002, préc.

constitutionnalité des lois et des décisions des institutions de l'Etat que dans le cadre des articles 140 nouveau, 141 nouveau, 150 nouveau de la Constitution et 17, 18 et 19 de la loi organique sur le Conseil. Le Conseil constitutionnel a par ailleurs précisé que le contrôle de la constitutionnalité des décisions des institutions de l'Etat ne peut être exercé que dans le cadre de la procédure spécifiée à l'article 19 de la loi organique sur le Conseil. Tenu à l'occasion du Forum du secteur privé le 28 février 2002, un discours du premier ministre Hun Sen, argué par une requête du 4 mars 2002 de quatorze députés de violation de la Constitution de ses articles 51 nouveau, 50, 35, 36 et 122 nouveau, est considéré par le Conseil constitutionnel comme n'étant pas encore devenu une décision administrative quelconque.

S'il en était une, elle ne pourrait pas non plus faire l'objet du contrôle de sa constitutionnalité puisque le Conseil constitutionnel a précisé que le contrôle de la constitutionnalité des décisions des institutions de l'Etat ne peut être exercé que dans le cadre du contrôle concret de la constitutionnalité des normes. Un recours direct dont n'a pas fait l'objet une décision administrative mérite d'être soulevé. Ainsi le Conseil constitutionnel, dans sa notification du 4 février 2000¹⁰, a-il déclaré ne relevant pas de sa compétence une requête du 29 janvier 2000 de quinze députés lui demandant d'examiner une décision du premier ministre Hun Sen en date du 25 janvier 2000 adressée au roi, n'autorisant celui-ci à ne nommer aucun nouveau membre du Comité national électoral : « celui-ci n'est chargé d'organiser les élections législatives que pour la deuxième législature (1998-2003) ». Les quinze députés de l'opposition, qui avaient présenté une lettre en date du 17 décembre 1999 à l'autorité de l'Etat en vue de réclamer de celle-ci une représentation (un représentant) au sein du Comité national électoral aux termes de l'article 13 de la loi sur l'élection des députés du 26 décembre 1997, estiment qu'aucun article de ladite loi ne limite la durée de la compétence du Comité national électoral comme l'a fait une telle décision du premier ministre.

Même soumises au Conseil constitutionnel par le truchement des présidents des Assemblées, les décisions des institutions de l'Etat ne sont, comme nous l'avons indiqué, pas examinées par le Conseil : les décisions des institutions de l'Etat ne font l'objet d'aucun contrôle abstrait de leur constitutionnalité. Contrairement, comme nous l'avons évoqué, au contrôle abstrait et concret de la constitutionnalité des lois, aucun individu n'est autorisé à soulever la question d'inconstitutionnalité d'une décision d'une institution de l'Etat par le biais des auteurs de saisine du contrôle abstrait de la constitutionnalité des lois : roi, premier ministre, présidents des Assemblées, parlementaires et tribunaux. Tel est le cas lorsque le Conseil constitutionnel a déclaré, dans sa notification du 6 octobre 2000¹¹, que ne relève pas de sa compétence des articles 136 nouveau, 140 nouveau, 141 nouveau de la Constitution et 19 de la loi organique sur le Conseil, une requête du 13 septembre 2000 [introduite par la lettre en date du 18 septembre 2000 du président de l'Assemblée nationale (président par

¹⁰ Notification n° 018/001/2000 CC.L[?/] du 4 février 2000, *RRDNCC*, p. 204.

¹¹ Notification n° 021/004/2000 CC.L[?/] du 6 octobre 2000, *RRDNCC*, p. 222.

intérim)] de Maogn Saphan, président de la commission (de l'Assemblée nationale) de la législation, lui demandant d'examiner la constitutionnalité de l'*anukret* (sous-décret) du 14 août 2000¹². Et que le Conseil constitutionnel a justement déclaré, dans sa notification du 7 juin 2002¹³, contraire à la procédure de l'article 19 de la loi organique sur le Conseil, une requête du 17 mai 2002 [introduite par la lettre en date du 21 mai 2002 du président de l'Assemblée nationale] de Son Chhay lui demandant d'examiner la constitutionnalité de l'*anukret* (sous-décret) du 5 février 2002¹⁴.

L'*anukret* (sous-décret), norme édictée par le premier ministre titulaire du pouvoir exécutif, susceptible de n'être contrôlé par le Conseil constitutionnel que comme en matière de contrôle concret des normes, est une décision de l'institution de l'Etat. A cet égard, le Conseil constitutionnel contrôle la constitutionnalité de l'*anukret* qui est une décision de l'institution de l'Etat, certes, mais il ne contrôlera pas la légalité d'une telle norme qui relève de la compétence des tribunaux. Mais l'inconstitutionnalité d'une décision d'une institution de l'Etat n'est pas seulement immédiate, elle est également médiate, c'est-à-dire qu'une décision d'une institution de l'Etat porte atteinte à l'un des droits fondamentaux d'un individu parce qu'elle a été prise en application d'une loi inconstitutionnelle. Le Conseil constitutionnel devrait à cet effet examiner d'office la constitutionnalité de la loi dès lors que celle-ci peut/doit servir de fondement à sa décision. Le Conseil constitutionnel ne se verrait pas reconnaître le pouvoir d'examiner d'office la constitutionnalité d'une loi, et un individu, estimant que l'un de ses droits fondamentaux est violé par une décision d'une institution de l'Etat, pourrait aussi bien soulever non pas la question d'inconstitutionnalité de la décision incriminée mais celle d'inconstitutionnalité d'une loi sur la base de laquelle a été prise la décision incriminée devant le Conseil constitutionnel pour la déclaration d'inconstitutionnalité de la loi appliquée à la décision, et ce par l'entremise des auteurs de saisine dans le cadre du contrôle abstrait de la constitutionnalité des lois. Tel est le cas lorsque sont déclenchées en vue de rendre le jugement du 28 novembre 2000 de la Cour suprême invalide, deux requêtes de Lem Huyleng, l'une introduite par la lettre en date du 4 décembre 2000 du président du Sénat et l'autre introduite par la lettre en date du 14 décembre 2000 du président de l'Assemblée nationale, toutes les deux demandant au Conseil constitutionnel d'examiner l'article 5 de la loi pénale transitoire et l'article 226 de la loi sur la procédure pénale (du 29 janvier 1993 de l'Etat du Cambodge), en vertu desquels a été prise la décision du 28 novembre 2000 de la Cour suprême.

Incompétent à l'égard de la légalité des normes qui est du ressort des tribunaux et de la question de constitutionnalité des décisions des institutions de l'Etat soulevée dans le cadre du contrôle abstrait des

¹² *Anukret* (sous-décret) n° 51 *ANK.BK* du 14 août 2000 portant délivrance et utilisation du passeport diplomatique (officiel).

¹³ Notification n° 03/2002 *CC.I* du 7 juin 2002, *RRDNCC*, p. 273.

¹⁴ *Anukret* (sous-décret) n° 10 *ANK.BK* du 5 février 2002 portant localisation des zones industrielles à Neangkong (Koh Kong).

normes, le Conseil constitutionnel devrait être compétent pour interpréter les lois appliquées aux décisions des institutions de l'Etat puisqu'il ne s'agit pas d'interpréter les décisions des institutions de l'Etat mais les lois que les auteurs de saisine estiment inconstitutionnelles et sur la base desquelles elles ont été prises. Les deux requêtes auxquelles il est fait allusion ne relèvent pas, déclare, dans ses notifications des 20 décembre 2000¹⁵, le Conseil constitutionnel, de sa compétence aux termes des sections II et III du Chapitre II de la loi organique sur le Conseil.

Le Conseil constitutionnel n'est pas compétent pour exercer le contrôle de la constitutionnalité des décisions des institutions de l'Etat dans le cadre du contrôle abstrait des normes, certes, mais il l'est pour examiner dans le cadre du contrôle concret des normes les décisions des institutions de l'Etat dont font partie les actes juridictionnels. Mais si ces derniers sont ceux de la Cour suprême, ces décisions de l'institution de l'Etat s'avèrent peu efficaces pour que celle-ci, à laquelle il appartient de soulever la question de constitutionnalité, renvoie ses actes devant le Conseil constitutionnel. Ce n'est pas l'acte juridictionnel de la Cour suprême, ayant peu de chances d'aboutir, qui est soulevé par l'individu lésé dans son droit, mais les dispositions de la loi sur la base desquelles l'acte a été pris, pour être interprétées par le Conseil constitutionnel. Le Conseil constitutionnel, lorsqu'il déclare ne relevant pas de sa compétence aux termes des sections II et III du Chapitre II de la loi organique sur le Conseil les requêtes susmentionnées, semble ne pas oser examiner ces cas, c'est-à-dire interpréter les articles évoqués des lois pénale et sur la procédure pénale appliqués à l'acte juridictionnel ci-dessus qui est une décision d'une institution de l'Etat. Car si le Conseil constitutionnel interprétait les lois, il les interpréterait dans le cadre du contrôle de leur constitutionnalité. Le Conseil constitutionnel n'a pas osé interpréter les dispositions de ces lois appliquées à l'acte juridictionnel parce que leur interprétation ne serait pas exercée dans le cadre du contrôle de leur constitutionnalité. Si le Conseil constitutionnel les interprétait, il en contrôlerait la constitutionnalité et il pourrait donc les annuler. Ainsi l'interprétation de lois signifierait-elle le contrôle de leur constitutionnalité. Il n'en est pas moins vrai que le Conseil constitutionnel a, par la voie du contrôle abstrait de la constitutionnalité des lois, interprété de nombreux articles de lois (décisions du 22 octobre 2001 ; du 5 août 2002 ; du 15 janvier 2003 ; du 11 juillet 2003 ; du 16 octobre 2003)¹⁶ et il a même interprété les lois dont les propositions d'interprétation ont été faites par le biais du président de l'Assemblée nationale (décisions du 5 août 2002 ; du 11

¹⁵ Notifications n° 022/005/2000 *CC.L[I?]* et n° 023/006/2000 *CC.L[I?]* des 20 décembre 2000, *RRDNCC*, p. 227 et 229.

¹⁶ Décisions n° 045/007/2001 *CC.L* du 22 octobre 2001, *RRDNCC*, p. 259 ; n° 046/001/2002 *CC.L* du 5 août 2002, *RRDNCC*, p. 277 ; n° 050/001/2003 *CC.L* du 15 janvier 2003, *RRDNCC*, p. 298 ; n° 053/004/2003 *CC.L* du 11 juillet 2003, *RRDNCC*, p. 334 ; n° 058/009/2003 *CC.L* du 16 octobre 2003, *RRDNCC*, p. 384.

juillet 2003 ; du 16 octobre 2003)¹⁷. Il interprète non seulement les lois mais également la Constitution, et ce non pas uniquement dans le cadre du contrôle de la constitutionnalité des lois.

Il résulte enfin de ce qui précède que le point de vue qu'adopte le Conseil constitutionnel à l'heure actuelle sur les modalités du contrôle concret de la constitutionnalité des normes est si étroit que le contrôle de la régularité des normes qui lui a été attribué ne permet peut-être pas d'être, par une telle voie de contrôle, exercé pour annuler l'inconstitutionnalité des lois et encore moins l'inconstitutionnalité des décisions des institutions de l'Etat. Encore que soulever l'inconstitutionnalité des lois soit possible par les voies autres que celle du contrôle concret des normes que, seule, adopte à l'heure actuelle le Conseil constitutionnel pour vérifier la conformité à la Constitution des décisions des institutions de l'Etat. Comme nous l'avons vu, les décisions des institutions de l'Etat n'entrent dans le domaine de la justice constitutionnelle que sur renvoi d'une question préjudicielle et celle-ci ne peut être renvoyée au Conseil constitutionnel que par la Cour suprême. De même, la question, dont la résolution prétend à être indispensable pour trancher le litige dont le Conseil constitutionnel est susceptible d'être saisi par toute juridiction par l'intermédiaire de la Cour suprême, peut se trouver empêchée par cette dernière qui, se révélant dotée du pouvoir de conclure à son irrecevabilité, l'examine préalablement. Ainsi donc les difficultés relativement à l'aboutissement au Conseil constitutionnel et surtout à l'annulation des normes qui sont des décisions des institutions de l'Etat ouvriraient-elles la porte au fait par exemple de vouloir soustraire les lois au contrôle de leur constitutionnalité ? C'est-à-dire qu'afin de les soustraire au contrôle de leur constitutionnalité, les lois seraient inconstitutionnellement revêtues d'une forme de décisions des institutions de l'Etat, soit votées par le Parlement comme simples résolutions non publiées, soit publiées comme simples règlements. Les décisions des institutions de l'Etat qui tiendraient inconstitutionnellement lieu de lois ont plus de chances d'échapper à leur annulation non pas pour illégalité mais pour inconstitutionnalité. De même lorsque le gouvernement, ne pouvant obtenir le vote d'une loi, réglerait par voie de règlement une matière qui, d'après la Constitution, ne peut l'être que par voie législative parce qu'il sait qu'une loi aurait été annulée ou aurait plus de chances d'être annulée par la juridiction constitutionnelle.

Il va par ailleurs de soi que faire rentrer les décisions des institutions de l'Etat dans le domaine de la justice constitutionnelle peut se heurter à des difficultés relativement à la délimitation exacte de ce dernier objet par rapport à celle de la justice administrative qui est par-dessus le marché couverte par le pouvoir judiciaire confié à la Cour suprême et aux diverses juridictions à tous les échelons. Le point essentiel dans la détermination de la compétence de la justice constitutionnelle consiste donc à la délimiter de façon adéquate par rapport à celle du pouvoir judiciaire qui, comme nous l'avons dit,

¹⁷ Décisions n° 046/001/2002 *CC.L* du 5 août 2002, préc. ; n° 053/004/2003 *CC.L* du 11 juillet 2003, préc. ; n° 058/009/2003 *CC.L* du 16 octobre 2003, préc.

couvre tous les litiges y compris le contentieux administratif. Encore que la création des tribunaux administratifs soit en projet, auquel cas il pourrait être opportun, le cas échéant, de faire du Conseil constitutionnel un tribunal des conflits dans l'intérêt d'une délimitation des compétences afin d'éviter des conflits d'attributions et de doubles compétences qui pourraient se présenter.