

**Décision n° 2013-334/335 QPC du 26 juillet 2013**

*Société SOMAF et autre*

*(Loi relative à l'octroi de mer)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 4 juin 2013 par la Cour de cassation (chambre commerciale, arrêts n<sup>os</sup> 682 et 683 du 4 juin 2013) de deux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) posées respectivement par la société SOMAF et par la société de distribution martiniquaise, portant sur la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.

Le Conseil constitutionnel, qui a joint les deux QPC, a, dans sa décision n° 2013-334/335 QPC du 26 juillet 2013, jugé qu'il n'était pas valablement saisi et que, par suite, il n'y avait pas lieu pour lui de statuer sur ces QPC.

**I. – Dispositions contestées**

Composée de 54 articles regroupés en trois titres (titre I<sup>er</sup> : Assiette, taux et modalités de recouvrement de l'octroi de mer ; titre II : Affectation du produit de l'octroi de mer ; titre III : Dispositions finales), la loi du 2 juillet 2004 détermine le régime juridique de l'octroi de mer.

**A. – Historique**

Taxe sur les importations instituée dans plusieurs colonies au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle, l'octroi de mer tire certainement ses origines du « *droit de poids* » qui frappait tous les produits importés en Martinique et qui subsista jusqu'à la Révolution<sup>1</sup>. L'octroi de mer a permis de protéger la production locale. En effet, il constitue « *un élément de soutien aux productions locales qui sont soumises aux difficultés de l'éloignement et de l'insularité* », en même temps qu'il se présente comme « *un instrument essentiel d'autonomie et de démocratie locale, dont les ressources doivent constituer un moyen de développement économique et social des départements d'outre-mer* »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> V., en ce sens, M. Didier Quentin, *Rapport sur le projet de loi relatif à l'octroi de mer*, Assemblée nationale, XII<sup>e</sup> législature, n° 1612, 19 mai 2004.

<sup>2</sup> Décision n° 89/688/CEE du Conseil du 22 décembre 1989, relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer.

Par une décision en date du 22 décembre 1989<sup>3</sup>, le Conseil des ministres des communautés européennes soulevait le problème posé par cette taxe d'effet équivalent à un droit de douane, qui ne respectait pas le droit communautaire. Il considérait que « *le régime de l'octroi de mer (...) comporte (...) des éléments qui rendent nécessaire sa réforme afin d'intégrer les départements d'outre-mer pleinement dans le processus d'achèvement du marché intérieur tout en tenant compte de leurs structures économiques fragiles* » et il exigeait que soient indistinctement taxés les produits introduits dans les départements d'outre-mer et ceux produits dans ces départements. Toutefois, il décidait qu'« *afin de permettre la création, le maintien et le développement d'activités dans les départements d'outre-mer, il s'avère opportun d'autoriser les autorités locales à exonérer, totalement ou partiellement, selon les besoins économiques, les activités locales de l'application de ce nouvel octroi de mer pour une période de temps ne dépassant pas en principe dix années* ». Il précisait que « *ces régimes d'exonération devraient avoir un caractère temporaire et prendre fin, en principe, dix ans après la réforme du régime* ». Pour tenir compte de cette décision, le législateur a voté une loi relative à l'octroi de mer<sup>4</sup>, prévoyant à la fois une taxation étendue aux livraisons de biens produits localement tout en permettant d'exonérer, totalement ou partiellement, ces productions locales.

Le 12 mars 2002, la France a adressé à la Commission une demande de reconduction pour dix ans du dispositif d'exonération de l'octroi de mer. Insuffisamment étayée, cette demande a été rejetée. À la suite d'une nouvelle demande formulée le 14 avril 2003, le Conseil a accepté, dans sa décision du 10 février 2004<sup>5</sup>, de proroger le régime pour dix ans : « *Les autorités françaises sont autorisées, jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2014, à prévoir des exonérations ou des réductions de la taxe dite "octroi de mer" pour les produits (...) qui sont fabriqués localement dans les départements français d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion* ». Cependant, « *ces exonérations ou réductions doivent s'insérer dans la stratégie de développement économique et social des départements d'outre-mer, en tenant compte de son cadre communautaire, et contribuer à la promotion des activités locales sans être pour autant de nature à altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun* ».

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Loi n° 92-676 du 17 juillet 1992 relative à l'octroi de mer et portant mise en œuvre de la décision du conseil des ministres des communautés européennes n° 89-688 du 22 décembre 1989.

<sup>5</sup> Décision n° 2004/162/CE du conseil du 10 février 2004 relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer et prorogeant la décision 89/688/CEE.

Ces exigences ont été transcrites dans la loi du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer qui a abrogé la loi du 17 juillet 1992<sup>6</sup>. Cette loi du 2 juillet 2004 n'a pas été déférée au Conseil constitutionnel.

Trois objectifs ont été poursuivis par le législateur : « *le maintien du soutien économique apporté aux entreprises des doms à travers l'outil fiscal qu'est l'octroi de mer ; une meilleure utilisation budgétaire du produit de cette taxe ; enfin, une simplification administrative* »<sup>7</sup>.

## **B. – Origine des QPC et questions posées**

**1.** – Par assignation en date du 7 mars 2012, la société SOMAF a saisi le tribunal d'instance de Basse-Terre aux fins de se voir rembourser les sommes exposées au titre de l'octroi de mer et de l'octroi de mer régional dont elle s'est acquittée depuis 2009 (32 217 805,61 €). À l'occasion de cette instance, la société SOMAF a posé une question prioritaire de constitutionnalité.

Par un jugement en date du 27 février 2013, le tribunal d'instance de Basse-Terre a décidé de transmettre à la Cour de cassation la question prioritaire de constitutionnalité ainsi rédigée : « *La loi 2004-639 du 2 juillet 2004, en ce qu'elle n'est pas signée par les ministres responsables, est-elle conforme aux dispositions des articles 13 et 19 de la Constitution et doit-elle, de ce fait être annulée ? Par ailleurs, la loi 2004-639 du 2 juillet 2004 est-elle conforme à la Constitution et aux textes à valeur constitutionnelle suivants :*

« – À la constitution,

« – Au préambule de la Constitution de 1958,

« – Au préambule de la Constitution de 1946,

« – À la Constitution elle-même, notamment aux articles 1, 34, 72, 72-1, 72-2, 72-3, 73, 72-4, 73, 74 et 74-1,

« – Aux principes généraux d'égalité et de non discrimination, notamment celui d'égalité devant l'impôt,

« – Au principe constitutionnellement garanti de sécurité juridique,

« – À la liberté fondamentale de commerce et d'entreprise,

« – À la liberté d'aller et de venir,

« – À la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et notamment aux articles 1, 2, 4, 6, 7, 13, 14 ».

Au titre du contrôle de l'applicabilité au litige des dispositions contestées, le tribunal d'instance de Basse-Terre se borne à relever que « *la disposition contestée est applicable au litige (et) qu'elle constitue le fondement même des poursuites initiées par la société demanderesse* ».

<sup>6</sup> Art. 53 de la loi n° 2004-639, préc.

<sup>7</sup> Mme Brigitte Girardin, in Rapport n° 1612 fait par Didier Quentin, préc.

Par un arrêt en date du 4 juin 2013 (n° 682), la Cour de cassation (chambre commerciale) a décidé de renvoyer au Conseil constitutionnel l'ensemble des dispositions de la loi du 2 juillet 2004. La Cour a jugé que « *les griefs d'inconstitutionnalité tirés des atteintes à l'article 19 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, lequel n'existe pas, ainsi qu'aux dispositions des articles 14 de cette Déclaration, 13 et 19 de la Constitution, lesquelles n'instituent pas un droit ou une liberté qui puisse être invoqué, sont irrecevables* ».

2. – Par assignation en date du 22 juin 2012, la société SODIMAR a saisi le tribunal d'instance de Fort-de-France aux fins de se voir rembourser les sommes exposées au titre de l'octroi de mer et de l'octroi de mer régional dont elle s'est acquittée depuis 2009 (473 491 €). À l'occasion de cette instance, la société SODIMAR a posé une question prioritaire de constitutionnalité.

Par son jugement en date du 25 mars 2013, le tribunal d'instance de Fort-de-France a décidé de transmettre à la Cour de cassation la question prioritaire de constitutionnalité ainsi rédigée : « *La loi 2004-639 du 2 juillet 2004, en ce qu'elle n'est pas signée par les ministres responsables, est-elle conforme aux dispositions des articles 13 et 19 de la Constitution et doit-elle, de ce fait être annulée ? Par ailleurs, la loi 2004-639 du 2 juillet 2004 est-elle conforme à la Constitution et aux textes à valeur constitutionnelle suivants :*

« – À la Constitution,

« – Au préambule de la Constitution de 1958,

« – Au préambule de la Constitution de 1946,

« – À la Constitution elle-même, notamment aux articles 1, 34, 72, 72-1, 72-2, 72-3, 73, 72-4, 73, 74 et 74-1,

« – Aux principes généraux d'égalité et de non discrimination, notamment celui d'égalité devant l'impôt,

« – Au principe constitutionnellement garanti de sécurité juridique,

« – À la liberté fondamentale de commerce et d'entreprise,

« – À la liberté d'aller et de venir,

« – À la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789 et notamment aux articles 1, 2, 4, 6, 7, 13, 14, 16 et 19 ».

Au titre du contrôle de l'applicabilité au litige des dispositions contestées, le tribunal d'instance de Fort-de-France a relevé que « *les observations écrites des parties permettent de considérer que les deux premières conditions (de l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958) sont remplies (demande afférente à la liquidation de l'octroi de mer et octroi de mer régional – elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel)* ».

Par un arrêt en date du 4 juin 2013 (n° 683), la Cour de cassation (chambre commerciale) a considéré que « *les griefs d'inconstitutionnalité tirés des atteintes à l'article 19 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, lequel n'existe pas, ainsi qu'aux dispositions des articles 14 de cette Déclaration, 13 et 19 de la Constitution, lesquelles n'instituent pas un droit ou une liberté qui puisse être invoqué, sont irrecevables* ». Elle a décidé de renvoyer au Conseil constitutionnel, pour le surplus, l'ensemble des dispositions de la loi du 2 juillet 2004.

## **II. – Les conditions de la saisine du Conseil constitutionnel**

### **A. – La question de la validité de la saisine du Conseil constitutionnel portant sur l'ensemble de la loi sur l'octroi de mer**

C'est la première fois que le Conseil constitutionnel était saisi de l'intégralité d'une loi composée d'un nombre important de dispositions à l'appui d'une argumentation consistant à invoquer des principes constitutionnels aussi variés. De telles QPC tendent à conférer à la procédure prévue par l'article 61-1 de la Constitution une portée nouvelle, tendant à permettre l'accès du justiciable à un « procès à la loi » en général.

Le Conseil s'est interrogé d'office sur les conditions de sa saisine en soulevant « *la question de savoir si les dispositions de l'article 61-1 de la Constitution et des articles 23-1 et suivants de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel permettent le renvoi au Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité visant non une disposition législative mais l'ensemble d'un régime juridique* ». Il a communiqué cette question aux parties afin qu'elles puissent faire valoir leurs observations dans le cadre de l'instruction.

La question ainsi soulevée par le Conseil constitutionnel avait été identifiée lors des travaux parlementaires, puis par la doctrine.

À l'occasion de l'examen au Parlement du projet de loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, il était ainsi relevé que, selon le vœu du constituant, la QPC n'est « *pas uniquement (...) une question dans l'intérêt de la loi mais avant tout (...) une question en lien direct avec l'instance (d'où le fait de ne pas admettre un moyen soulevé d'office par le juge)* »<sup>8</sup>. En effet, « *la procédure n'est pas celle d'une action directe : ce n'est pas au*

<sup>8</sup> M. Jean-Luc Warsmann, *Rapport sur le projet de loi organique relatif à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, Assemblée nationale, XIII<sup>e</sup> législature, n° 1898, 3 septembre 2009.

*citoyen, mais au justiciable engagé dans un procès qu'est ouverte la possibilité de contester une disposition législative »<sup>9</sup>.*

Dans le même sens, la doctrine a relevé qu'en instaurant la question prioritaire de constitutionnalité, le constituant n'a pas entendu permettre au justiciable de faire un « procès à la loi ». Pour reprendre la formule tocquevillienne à propos du contrôle de constitutionnalité des lois aux États-Unis, il s'agit davantage d'un « "procès fait à la loi" lié "intimement" à un "procès fait à un homme" »<sup>10</sup>.

Ainsi, « selon l'intention des auteurs de la loi organique du 10 décembre 2009 (...) », la QPC ne doit pas se transformer en « une action populaire ouverte contre la loi »<sup>11</sup>.

La doctrine a apporté un éclairage sur la notion de « disposition législative » au sens de l'article 61-1 de la Constitution. En ce sens, le professeur Dominique Rousseau relève que « si (...) la question peut être soulevée à l'encontre de toute loi parlementaire quelle que soit sa date d'adoption, la critique ne peut être dirigée contre l'ensemble d'une loi mais seulement la ou les dispositions applicables au litige ou à la procédure ou qui constituent le fondement des poursuites »<sup>12</sup>.

Dans le même sens, dans l'ouvrage dirigé par le professeur Xavier Magnon, est souligné le fait que « le comité Ballardur avait proposé d'ouvrir la saisine du Conseil constitutionnel "aux fins de [lui faire] apprécier la conformité d'une loi aux libertés et droits fondamentaux reconnus par la Constitution". Pour des raisons compréhensibles, l'expression "disposition législative" a été substituée au mot "loi", trop général. En conséquence, il n'est pas possible de soulever l'inconstitutionnalité d'un texte de loi dans son ensemble. Les questions doivent être ciblées (...) »<sup>13</sup>. Anne-Charlène Bezzina relève également que « la formulation retenue rejette (...) la possibilité d'un contrôle intégral de la loi »<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Jean-Jacques Urvoas, in Rapport préc. Pour un éclairage doctrinal sur ce point, v., par exemple, Christian Baillon-Passe, « Questions pratiques sur... la question prioritaire de constitutionnalité devant le juge *a quo* », *LPA*, 19 février 2010, n° 36, p. 3.

<sup>10</sup> Emmanuel Cartier, « Le secrétariat général du Gouvernement, défenseur attitré de la loi dans le cadre du contentieux de la QPC », *LPA*, 21 février 2013, n° 38, p. 4.

<sup>11</sup> Sophie-Justine Lieber, Damien Botteghi et Vincent Daumas, « La question prioritaire de constitutionnalité vue du Conseil d'État », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 29, octobre 2010.

<sup>12</sup> Dominique Rousseau, in Jean-Baptiste Perrier (dir.), *La question prioritaire de constitutionnalité*, PUAM, 2011, p. 98. V. également, Dominique Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, Paris, 2010, p. 245.

<sup>13</sup> Xavier Magnon (dir.), *La question prioritaire de constitutionnalité. Pratique et contentieux*, LexisNexis, Litex, Paris, 2011, p. 57.

<sup>14</sup> Anne-Charlène Bezzina, *Les questions et les moyens soulevés d'office par le Conseil constitutionnel*, thèse, vol. I, Université Paris I-Panthéon-Sorbonne, 2012, p. 128.

De même, selon Philippe Belloir, « *la question doit être circonscrite à la ou aux dispositions législatives qui concernent le litige engagé. La QPC ne peut avoir pour objet la loi dans son intégralité : il n'est pas possible de soulever l'inconstitutionnalité d'un texte de loi dans son ensemble. Il est indispensable de clairement clarifier dans la QPC la ou les dispositions législatives pertinentes* »<sup>15</sup>.

## **B.– La jurisprudence sur la notion de dispositions législatives au sens de l'article 61-1 de la Constitution**

Le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État et la Cour de cassation ont déjà apporté plusieurs précisions sur la notion de « dispositions législatives » :

- Une loi antérieure à 1958, modifiée sur le fondement de l'article 37 alinéa 2 de la Constitution, ne peut pas faire l'objet d'une QPC<sup>16</sup>.
- Une ordonnance non ratifiée ne peut pas faire l'objet d'une QPC<sup>17</sup> alors qu'une ordonnance ratifiée peut faire l'objet d'une QPC<sup>18</sup>.
- Des dispositions législatives organiques sont des dispositions législatives au sens de l'article 61-1 de la Constitution<sup>19</sup>.
- Les dispositions d'une loi de programmation sont dépourvues de portée normative et ne peuvent faire l'objet d'une QPC<sup>20</sup>.
- Les lois de ratification des conventions internationales ne sont pas des dispositions législatives au sens de l'article 61-1 de la Constitution<sup>21</sup>.
- Le terme « disposition législative » exclut les dispositions réglementaires<sup>22</sup>.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a déjà pu se prononcer sur plusieurs dispositions législatives à l'occasion d'une même QPC. Cette hypothèse se vérifie lorsque les dispositions sont « *indivisibles* » ou « *connexes* »<sup>23</sup>.

<sup>15</sup> Philippe Belloir, *La question prioritaire de constitutionnalité*, L'Harmattan, La justice au quotidien, 1<sup>ère</sup> éd., p. 14.

<sup>16</sup> CE, 1<sup>er</sup> juillet 2011, n° 348413.

<sup>17</sup> Décision n° 2011-219 QPC du 10 février 2012, *M. Patrick É.* (*Non lieu : ordonnance non ratifiée et dispositions législatives non entrées en vigueur*).

<sup>18</sup> Décision n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012, *Société Groupe Canal Plus et autre (Autorité de la concurrence : organisation et pouvoir de sanction)*.

<sup>19</sup> Décision n° 2012-278 QPC du 5 octobre 2012, *Mme Élisabeth B.* (*Condition de bonne moralité pour devenir magistrat*).

<sup>20</sup> CE, 18 juillet 2011, n° 340512

<sup>21</sup> Cass., crim., 17 mai 2011, n° 10-82938 et CE, 14 mai 2010, n° 31305.

<sup>22</sup> Décision n° 2011-152 QPC du 22 juillet 2011, *M. Claude C.* (*Disposition réglementaire – Incompétence*).

Ainsi, il est déjà arrivé que le Conseil constitutionnel soit saisi d'une QPC portant sur l'intégralité d'une loi, mais il s'agissait d'une loi composée d'un seul article<sup>24</sup>. Il est également arrivé que le Conseil constitutionnel soit saisi de plusieurs dispositions législatives, comme en matière de garde à vue (six articles du code de procédure pénale<sup>25</sup>), d'hospitalisation sans consentement (deux QPC portant respectivement sur huit et six articles du code de la santé publique<sup>26</sup>), de concours de l'État au financement par les départements de dépenses sociales (quatre QPC portant, pour les deux premières, sur plusieurs articles du code de l'action sociale et des familles<sup>27</sup> et, pour les deux dernières, sur six articles de différentes lois<sup>28</sup>), de classement et déclassement des sites (sept articles du code de l'environnement<sup>29</sup>), de secret défense (sept articles du code pénal, dix articles du code de la défense et un article du code de procédure pénale<sup>30</sup>) ou de journée de solidarité (six articles du code du travail, trois articles du code rural et de la pêche maritime et cinq articles de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004<sup>31</sup>).

### C.– L'application à l'espèce

Pour examiner la question qu'il avait soulevée d'office, le Conseil constitutionnel a rappelé le cadre constitutionnel et organique qui permet la QPC et détermine son régime juridique : d'une part, l'article 61-1 de la Constitution et, d'autre part, les articles de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel qui organisent la procédure de « filtrage » de la QPC devant les juridictions administratives et judiciaires et devant le Conseil d'État et la Cour de cassation.

Après avoir reproduit les termes des dispositions de l'article 61-1 de la Constitution, et dans le prolongement de sa décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009<sup>32</sup>, le Conseil constitutionnel a rappelé : « *que le constituant a*

<sup>23</sup> Sur ce point, v. Anne-Charlène Bezzina, *op. cit.*, p. 129.V. également, Mathieu Disant, *Droit de la question prioritaire de constitutionnalité*, Lamy, Paris, 2011, p. 196 et s.

<sup>24</sup> Décision n° 2010-52 QPC du 14 octobre 2010, *Compagnie agricole de la Crau (Imposition due par une société agricole)*.

<sup>25</sup> Décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, *M. Daniel W. et autres (Garde à vue)*.

<sup>26</sup> Décision n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010, *Mlle Danielle S. (Hospitalisation sans consentement)* et décision n° 2011-202 QPC du 2 décembre 2011, *Mme Lucienne Q. (Hospitalisation sans consentement antérieure à la loi n° 90-527 du 27 juin 1990)*.

<sup>27</sup> Décisions n° 2011-143 QPC du 30 juin 2011, *Départements de la Seine-Saint-Denis et de l'Hérault (Concours de l'État au financement par les départements de l'allocation personnalisée d'autonomie)* et n° 2011-144 QPC du 30 juin 2011, *Départements de l'Hérault et des Côtes-d'Armor (Concours de l'État au financement par les départements de la prestation de compensation du handicap)*.

<sup>28</sup> Décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011, *Départements de la Seine-Saint-Denis et autres (Concours de l'État au financement par les départements du RMI, du RMA et du RSA)*.

<sup>29</sup> Décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, *M. Antoine de M. (Classement et déclassement de sites)*.

<sup>30</sup> Décision n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011, *Mme Ekaterina B., épouse D., et autres (Secret défense)*.

<sup>31</sup> Décision n° 2011-148/154 QPC du 22 juillet 2011, *M. Bruno L. et autres (Journée de solidarité)*.

<sup>32</sup> Décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, cons. 3.



*ainsi reconnu à tout justiciable le droit de soutenir, à l'appui de sa demande, qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit ; qu'il a imparti au Conseil d'État et à la Cour de cassation, de se prononcer sur le renvoi de cette question au Conseil constitutionnel ; qu'enfin, l'article 61-1 de la Constitution et le deuxième alinéa de l'article 62 ont réservé au Conseil constitutionnel le pouvoir de déclarer inconstitutionnelle une disposition législative contestée » (cons. 2).*

Le Conseil constitutionnel a ensuite rappelé les dispositions des articles 23-1, 23-2 et 23-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel prises pour l'application de ces dispositions.

La question soulevée d'office par le Conseil constitutionnel appelait deux niveaux de réponse.

En premier lieu, y a-t-il un obstacle de principe à ce qu'une QPC porte sur une pluralité de dispositions législatives ou invoque la méconnaissance d'une pluralité de droits et libertés que la Constitution garantit ? À cette première question, le Conseil a apporté une réponse négative et jugé expressément ce qu'il avait admis à plusieurs reprises depuis les débuts de la QPC : les règles constitutionnelles et organiques précitées ne font pas obstacle « *à ce qu'à l'occasion d'une même instance soit soulevée une question prioritaire de constitutionnalité portant sur plusieurs dispositions législatives dès lors que chacune de ces dispositions est applicable au litige ou à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites* ». Il a également indiqué que ces règles n'interdisent pas au requérant d'invoquer à l'appui d'une même question prioritaire de constitutionnalité l'atteinte à plusieurs droits et libertés que la Constitution garantit (cons. 5, première partie).

En deuxième lieu, le Conseil a rappelé les conditions procédurales encadrant l'accès du justiciable au Conseil constitutionnel. Il a précisé que « *pour exercer le droit qui lui est reconnu par l'article 61-1 de la Constitution, toute partie à une instance doit, devant la juridiction saisie, spécialement désigner, dans un écrit distinct et motivé, d'une part, soit les dispositions pénales qui constituent le fondement des poursuites, soit les autres dispositions législatives qu'elle estime applicables au litige ou à la procédure et dont elle soulève l'inconstitutionnalité et, d'autre part, ceux des droits ou libertés que la Constitution garantit auxquels ces dispositions porteraient atteinte (...)* »

Depuis sa première décision rendue en matière de QPC, la décision n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010, le Conseil constitutionnel juge de manière constante : « *qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, saisi d'une question*

*prioritaire de constitutionnalité, de remettre en cause la décision par laquelle le Conseil d'État ou la Cour de cassation a jugé, en application de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée, qu'une disposition était ou non applicable au litige ou à la procédure ou constituait ou non le fondement des poursuites* ». Ainsi, le Conseil constitutionnel n'est pas le juge des conditions de recevabilité de sa saisine s'agissant du lien entre les dispositions faisant l'objet d'une QPC et le litige à son origine. Le constituant et le législateur organique ont confié aux juridictions administratives et judiciaires et, en dernier lieu, au Conseil d'État et à la Cour de cassation, la compétence pour apprécier ce lien. L'exigence d'un contrôle de ce lien est la principale garantie contre une évolution de la QPC qui tendrait à en faire une voie d'action populaire contre la loi – ce que le constituant n'a pas entendu permettre.

Par suite, le Conseil constitutionnel a jugé : *« Il appartient aux juridictions saisies d'une question prioritaire de constitutionnalité de s'assurer du respect de ces exigences ; (...) il revient en particulier au Conseil d'État ou à la Cour de cassation, lorsque de telles questions leur sont transmises ou sont posées devant eux, de vérifier que chacune des dispositions législatives visées par la question est applicable au litige puis, au regard de chaque disposition législative retenue comme applicable au litige, que la question est nouvelle ou présente un caractère sérieux »* (cons. 5).

En l'espèce, dans les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, la loi du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer fixe les règles relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement de l'octroi de mer et de l'octroi de mer régional ainsi que celles affectant le produit de cet impôt et des dispositions finales. À cet effet, les cinquante-quatre articles de cette loi fixent le champ d'application de l'octroi de mer ainsi que son assiette, déterminent le fait générateur et établissent les règles d'exigibilité de cet impôt ainsi que celles de sa liquidation, en désignent les redevables, prévoient les obligations des assujettis, précisent les règles particulières de l'octroi de mer régional et les dispositions relatives au marché unique antillais, prévoient les règles de contrôle, de sanctions ainsi que de recouvrement et, enfin, indiquent les modalités d'affectation annuelle du produit de l'impôt entre les communes des régions concernées et, en Guyane, entre le département et les communes.

Le Conseil constitutionnel a jugé que telles qu'elles lui étaient renvoyées, les questions prioritaires de constitutionnalité portant sur l'ensemble de ces dispositions législatives ne satisfont pas aux exigences constitutionnelles et organiques précitées. Il a considéré qu'il n'en était donc pas valablement saisi.

Il ne suffit pas d'être redevable de l'octroi de mer pour pouvoir contester toutes les dispositions législatives qui constituent son régime juridique ; pas davantage

que la qualité de redevable de l'impôt sur le revenu ne permettrait de former une QPC portant sur l'ensemble du premier chapitre du code général des impôts, que la qualité d'héritier ne permettrait de contester l'ensemble des dispositions du droit des successions, la qualité de salarié celles du code du travail... L'applicabilité au litige dont l'auteur de la QPC doit se prévaloir pour que celle-ci soit recevable est un lien effectif et concret entre la procédure à laquelle il est partie et une disposition législative. Il ne suffit pas davantage, pour poser valablement une QPC, de faire « feu de tout bois » constitutionnel en invoquant l'ensemble du bloc de constitutionnalité et même au-delà, comme l'avait d'ailleurs relevé la chambre commerciale de la Cour de cassation en l'espèce.

Dans sa décision n° 2013-334/335 QPC du 26 juillet 2013, le Conseil constitutionnel a décidé qu'il n'y a pas lieu de statuer sur les questions prioritaires de constitutionnalité renvoyées par la Cour de cassation et portant sur la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.