



La référence du droit en ligne



**Le Conseil d'Etat et la question prioritaire
de constitutionnalité (dissert.)**

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – L’instauration d’un contrôle de constitutionnalité <i>a posteriori</i>	4
A – Les conditions de l’invocation de la QPC devant le juge ordinaire	4
1 – Une disposition législative portant atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution	4
2 – Une instance en cours devant une juridiction.....	4
3 – Une demande effectuée par les parties	4
B – Les règles régissant le renvoi entre juridictions	6
1 – La procédure de la transmission au Conseil d’État.....	6
2 – La procédure de transmission au Conseil constitutionnel	6
II – La mise en œuvre de la QPC par le Conseil d’Etat.....	8
A – L’appréhension des conditions de la QPC par le Conseil d’Etat.....	8
1 – S’agissant des conditions de la QPC	8
2 – Les conditions de renvoi au Conseil constitutionnel	8
B – L’attitude retenue par la Conseil d’Etat dans la mise en œuvre de la QPC.....	10
1 – Un risque de juge constitutionnel bis.....	10
2 – Une conception modeste de son rôle	10

Introduction

L'instauration d'un véritable contrôle de constitutionnalité des lois en France fut longue et complexe. En effet, il aura fallu attendre la Constitution de 1958 pour que soit mis en place un contrôle a priori. Quant au contrôle a posteriori, après deux tentatives infructueuses en 1990 et 1993, ce n'est qu'avec la loi de révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et son article 61-1 qu'il se voit consacré, sous le nom de question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

Jusqu'à présent, lorsque un requérant invoquait la violation de la Constitution par un acte administratif conforme à une disposition législative, le juge administratif faisait application de la théorie de la loi-écran (CE, sect., 6/11/1936, Arrighi). En pareille hypothèse, le juge considérait que déclarer l'acte administratif inconstitutionnel revenait, par là même, à juger la loi contraire à la Constitution, pouvoir qu'il ne s'estimait pas posséder. Il considérait donc que la loi faisait écran entre l'acte administratif et la Constitution, et ne le censurait pas en conséquence. Avec la révision constitutionnelle de 2008, mise en œuvre par la loi organique du 10 décembre 2009, le juge administratif substituera, la plupart du temps, à l'écran législatif la procédure de la QPC.

Concrètement, le nouvel article 61-1 de la Constitution instaure un mécanisme faisant intervenir plusieurs filtres et imposant le respect de multiples conditions. En premier lieu, le rôle de filtre est joué par les juridictions ordinaires. Autrement dit, pour que la QPC soit transmise au Conseil constitutionnel, encore faut-il que les juges ordinaires aient donné leur aval. Ici, deux hypothèses peuvent se présenter : soit la QPC est soulevée d'abord devant une juridiction administrative subordonnée, soit elle est soulevée directement devant le Conseil d'Etat. Dans le premier cas, il faudra que tant la juridiction subordonnée que le Conseil d'Etat valide la QPC, dans le second seul l'accord du Conseil d'Etat sera nécessaire.

Tout au long de ce processus, des conditions strictes doivent être remplies. Ainsi, pour invoquer une QPC, doit être en cause une disposition législative portant atteinte à des droits et libertés constitutionnellement garantis. Par ailleurs, le renvoi soit au Conseil d'Etat, soit au Conseil constitutionnel suppose, lui-aussi, le respect de certaines conditions, dont notamment celle prévoyant que la question présente une difficulté sérieuse. Ce propos sera, alors, l'occasion d'étudier la procédure de la QPC telle qu'elle résulte des textes du constituant, mais aussi telle qu'elle est mise en œuvre par le Conseil d'Etat. Précisons aussi que la procédure de la QPC sera étudiée sous le seul angle des juridictions administratives.

Il est ainsi possible d'étudier, dans une première partie, l'instauration d'un contrôle de constitutionnalité a posteriori (I), puis d'analyser, dans une seconde partie, la mise en œuvre de la QPC par le Conseil d'Etat (II).

I – L’instauration d’un contrôle de constitutionnalité *a posteriori*

La mise en œuvre de la question prioritaire de constitutionnalité suppose le respect de multiples conditions. Il en va ainsi de la possibilité de son invocation (A), mais aussi de l’obligation de renvoi entre les différentes juridictions intervenant dans la procédure (B).

A – Les conditions de l’invocation de la QPC devant le juge ordinaire

Pour qu’un requérant puisse soulever une QPC devant le juge ordinaire, que ce soit en première instance, en appel ou directement devant le Conseil d’Etat, trois conditions cumulatives doivent être remplies.

1 – Une disposition législative portant atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution

En premier lieu, le problème de constitutionnalité doit concerner une disposition législative portant atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution.

Il faut ainsi, tout d’abord, définir ce qu’il faut entendre par disposition législative. D’un point de vue temporel, il peut s’agir tout autant de lois postérieures qu’antérieures à l’entrée en vigueur de la Constitution de 1958. D’un point de vue matériel, il s’agit de toutes les lois soumises au contrôle a priori du Conseil constitutionnel traditionnel. Ce qui signifie que les lois référendaires devraient échapper à la QPC. Par contre, relèvent du mécanisme de la QPC les ordonnances prises sur la base de l’article 38 de la Constitution et ratifiées (CC, 3/12/2009, Décision relative à la loi organique de mise en œuvre de la QPC).

Ensuite, la disposition législative en cause doit porter « atteinte aux droits et libertés que le Constitution garantit », ce qui signifie que tous les motifs ne sont pas invocables. Ainsi, les questions de procédure ne pourront être invoquées. S’agissant des dispositions de fond, seules celles qui touchent aux droits et libertés fondamentales pourront servir de base à une QPC ; se pose alors un problème de distinction et d’identification des normes relatives aux droits et libertés. Il en va ainsi en matière d’objectifs de valeur constitutionnelle : s’il semble que celui relatif au pluralisme des courants d’opinion puisse être invoqué, il n’en va pas de même de celui relatif au bon usage des deniers publics.

2 – Une instance en cours devant une juridiction

Tout d’abord, la disposition législative en cause doit trouver à s’appliquer au litige en cours. Par ailleurs, l’affaire doit être portée devant une juridiction, et plus précisément une juridiction relevant du Conseil d’Etat et du Conseil constitutionnel, ce qui exclut le Tribunal des conflits, et même le Conseil constitutionnel lorsqu’il statue en matière de contentieux des élections législatives, des élections présidentielles et votations référendaires.

3 – Une demande effectuée par les parties

Il faut ici préciser que la QPC ne peut être soulevée que par les parties. Autrement dit, elle ne peut être soulevée d’office par le juge lui-même, ce qui va à l’encontre de ce qui se fait dans la plupart des pays. Cette disposition peut être critiquée au motif qu’il est étonnant que l’instance, qui

en dernier lieu doit assurer le respect de l'Etat de droit, ne puisse soulever un grief d'inconstitutionnalité affectant une disposition législative.

Par ailleurs, la demande doit être formulée dans un écrit distinct et motivé à peine d'irrecevabilité. Autrement dit, le grief d'inconstitutionnalité ne peut être soulevé de manière annexe au détour d'une phrase. Cette condition a pour but de permettre au juge devant lequel est soulevé la QPC d'analyser efficacement le problème.

Le respect de ces trois conditions est nécessaire, mais non suffisant. En effet, il faut encore que d'autres conditions soient remplies pour, par exemple, que le tribunal administratif transmette la QPC au Conseil d'Etat.

B – Les règles régissant le renvoi entre juridictions

Là encore, trois conditions doivent être réunies pour que, soit la juridiction administrative subordonnée transmette la QPC au Conseil d'Etat (1), soit pour que ce dernier, saisi directement de la QPC ou par l'intermédiaire d'une juridiction subordonnée, transmette la question au Conseil constitutionnel (2).

Mais, il nous faut avant tout chose faire une précision sur le rôle de filtrage attribué au Conseil. Ce choix s'explique par le souci d'éviter l'encombrement du Conseil constitutionnel, mais a aussi pour but de ne pas froisser le Conseil d'Etat. Mais, ce filtrage présente certains risques : en effet, le Conseil d'Etat est une juridiction ancienne et puissante qui pourrait s'ériger en juge constitutionnel bis interprétant de façon autonome les droits et libertés constitutionnellement garantis.

1 – La procédure de la transmission au Conseil d'Etat

Trois conditions doivent être réunies pour que le QPC soit transmise au Conseil d'Etat. Tout d'abord, la disposition contestée doit être applicable au litige ou à la procédure ou constituer le fondement des poursuites, et non plus strictement commander l'issue du litige comme cela était prévu dans le projet initial. Ensuite, il faut que la disposition contestée n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances. Dernière condition, la question de constitutionnalité ne doit pas être dépourvue de caractère sérieux, ce qui amène le juge administratif à vérifier qu'une disposition législative est bien en cause, que celle-ci est susceptible de porter atteinte à des droits et libertés garantis par la Constitution. Le juge est ainsi amené à porter une première appréciation sur la constitutionnalité de la disposition législative en cause.

Du point de vue procédural strictement entendu, le juge doit statuer sans délai et de façon motivée, de façon à permettre au Conseil d'Etat de statuer sur la nécessité de transmettre à la question au Conseil constitutionnel. Il faut ici préciser que la décision de transmettre la QPC au juge administratif suprême n'est susceptible d'aucun recours. En attendant la décision du Conseil d'Etat ou celle du Conseil constitutionnel, le juge administratif de première instance ou d'appel doit sursoir à statuer. Il faut enfin préciser que la question de constitutionnalité prime sur celle de conventionalité qui pourrait s'ajouter à la première lors d'un litige.

2 – La procédure de transmission au Conseil constitutionnel

Il s'agit ici pour le Conseil d'Etat de décider s'il transmet la QPC, soulevée devant le juge de première d'instance ou d'appel ou directement devant lui, au Conseil constitutionnel. Ainsi, le renvoi au Conseil constitutionnel obéit aux mêmes conditions que celles qui s'appliquent à la transmission d'une QPC au Conseil d'Etat par une juridiction subordonnée (voir I-B-1). Le constituant a cependant, apporté deux précisions relatives à la troisième condition. Ainsi, il est exigé que la question présente un caractère sérieux et non plus qu'elle soit dépourvue de caractère sérieux, ce qui traduit une exigence plus stricte concernant cette condition. De plus, le Conseil d'Etat doit saisir le Conseil constitutionnel si la question est nouvelle, même si elle ne présente pas un caractère sérieux, ce qui limite ses pouvoirs. Autrement dit, le Conseil constitutionnel doit être saisi de l'interprétation de « toute disposition constitutionnelle dont il n'a pas encore eu l'occasion de faire application ».

Du point de vue procédural, le Conseil d'Etat dispose d'un délai de 3 mois pour décider s'il saisit le Conseil constitutionnel. La Haute juridiction doit bien évidemment motiver sa décision et sursoir à statuer jusqu'à la décision du Conseil constitutionnel.

Il nous faut terminer par quelques remarques sur la procédure suivie par le Conseil constitutionnel pour rendre sa décision. Ainsi, le juge constitutionnel statue de façon motivée en audience publique dans un délai de trois mois à compter de sa saisine. Du point de vue des effets de

la décision, le constituant a prévu qu'une disposition déclarée inconstitutionnelle dans le cadre de cette procédure est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou à une date ultérieure fixée par la Haute juridiction. Par ailleurs, c'est le Conseil constitutionnel qui est chargé de déterminer « les conditions et les limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause ».

Si les textes sont relativement précis sur la procédure de la QPC, l'analyse des arrêts rendus par le Conseil d'Etat permet d'éclairer sa mise en œuvre.

II – La mise en œuvre de la QPC par le Conseil d’Etat

Il faut, au préalable, analyser les conditions d’appréhension de la QPC par le juge administratif suprême (A), et d’étudier ensuite l’attitude générale qu’il a finalement retenue (B).

A – L’appréhension des conditions de la QPC par le Conseil d’Etat

Il y a lieu de retenir la mise en application par le Conseil d’Etat, d’une part des conditions générales de la QPC (1), et d’autre part des conditions du renvoi au Conseil constitutionnel (2).

1 – S’agissant des conditions de la QPC

La principale, et c’est celle qui retiendra l’attention, est que soit en cause une disposition législative qui porte atteinte aux droits et libertés constitutionnellement garantis. De façon générale, la jurisprudence du Conseil d’Etat ne se démarque pas des remarques faites supra. Mais, la Haute juridiction a eu l’occasion d’apporter quelques précisions. Ainsi, une QPC ne peut porter sur une loi autorisant la ratification d’une convention internationale, au motif, que d’une part bien qu’elle soit de nature législative, elle est insusceptible de porter à des droits et libertés constitutionnellement garantis puisqu’elle se borne à autoriser la ratification ultérieure de la convention, et d’autre part qu’elle n’est pas applicable à un litige. Par ailleurs, le juge administratif suprême a précisé que lorsqu’une QPC porte, à la fois, sur plusieurs dispositions législatives, il y a lieu de raisonner disposition par disposition.

Il faut enfin noter la solution retenue par la Cour de cassation, puisque celle-ci a jugé qu’une disposition législative abrogée ou modifiée ne pouvait faire l’objet d’une QPC pour la période précédant sa modification ou son abrogation.

En ce qui concerne l’atteinte à des droits et libertés constitutionnellement garantis, il semble, au premier abord, que le Conseil d’Etat ait une appréhension assez large de ce qui relève des droits et libertés constitutionnellement garantis, puisque celui-ci accepte de transmettre une QPC quand sont directement en cause ce type de droits, mais aussi quand ils sont en cause indirectement. Ainsi, le juge a admis une QPC dans une affaire où était en cause le principe de séparation des pouvoirs, dans la mesure où semble-t-il ce principe a des conséquences sur l’exigence d’un procès équitable. Il semble que le Conseil d’Etat préfère attendre que le Conseil constitutionnel précise ce qu’il faut entendre par droits et libertés constitutionnellement garantis, plutôt que d’être au départ trop restrictif.

Ensuite, lorsque le juge considère que sont effectivement en cause des droits et libertés constitutionnellement garantis, il semble que le Conseil d’Etat ne fasse pas de tri entre les moyens invoqués. Ainsi, le juge préfère renvoyer au Conseil constitutionnel tous les moyens soulevés par les parties. Cette attitude s’explique peut-être par le fait que, de toute façon, le Conseil constitutionnel a la possibilité de soulever d’office certains moyens.

2 – Les conditions de renvoi au Conseil constitutionnel

Tout d’abord, la disposition contestée doit être applicable au litige, et seul le Conseil d’Etat peut décider si une disposition est applicable au litige, comme l’a jugé le Conseil constitutionnel. Par

ailleurs, lorsqu'une disposition législative est selon une première interprétation applicable au litige, et selon une seconde non applicable, il y a lieu de la considérer comme applicable au litige.

S'agissant de la condition qui prévoit que la disposition en cause ne doit pas avoir été déclarée conforme à la Constitution, il résulte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que c'est ce dernier qui contrôle en dernier lieu le respect de cette condition. De plus, quand une disposition a été déclarée conforme à la Constitution sur la base de certains motifs, il ne peut y avoir de QPC sur la base d'autres motifs non analysés précédemment par le Conseil constitutionnel.

Enfin, quant à l'exigence de question sérieuse et nouvelle, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'apporter quelques précisions. Ainsi, s'agissant du caractère nouveau de la question, soit la disposition attaquée n'a pas encore été interprétée et appliquée par le Conseil constitutionnel et il y a lieu de le saisir, soit le Conseil constitutionnel l'a déjà analysé et le Conseil d'Etat est libre de saisir le juge constitutionnel en fonction du caractère sérieux de la question.

Quant au caractère sérieux de la QPC, il résulte des solutions rendues par le Conseil d'Etat, que lorsque la question n'est pas sérieuse, la Haute juridiction détaille les raisons de sa position, alors qu'en situation inverse, celui-ci se content d'un propos lapidaire, ce qui traduit une conception relativement modeste de son rôle par le juge administratif suprême.

B – L’attitude retenue par la Conseil d’Etat dans la mise en œuvre de la QPC

Il faut au préalable revenir sur les risques que les pouvoirs conférés au Conseil d’Etat dans le cadre de la QPC faisaient peser sur l’autorité de Conseil constitutionnel (1), avant d’en venir à l’attitude modeste qu’a finalement retenu la juridiction administrative (2).

1 – Un risque de juge constitutionnel bis

Dans le cadre de la procédure de question prioritaire de constitutionnalité telle qu’elle a été définie en France, le Conseil d’Etat (tout comme la Cour de cassation) occupe un rôle clé. C’est, en effet, lui qui joue le rôle de filtre en décidant les QPC qui peuvent être renvoyées devant le Conseil constitutionnel. Certains pouvaient donc craindre que le Conseil d’Etat s’érige en juge constitutionnel bis et empiète sur les prérogatives du Conseil constitutionnel. En effet, lorsqu’il statue sur la nécessité du renvoi au Haut conseil, qu’on le veuille ou non, le Conseil d’Etat porte un jugement sur la constitutionnalité de la disposition législative en cause. Même si le jugement définitif est donné par le Conseil constitutionnel, une première appréciation est portée par la juge administratif suprême puisqu’il lui faut notamment décider si la question pose une difficulté sérieuse. Le Conseil d’Etat est donc amené à porter un premier jugement sur la constitutionnalité de la loi en cause. Or, le Conseil d’Etat étant une juridiction ancienne et respectée, l’on aurait pu craindre que cette juridiction profite de l’occasion pour étendre ses pouvoirs en empiétant sur ceux du Conseil constitutionnel. Or, tel ne semble pas être le cas.

2 – Une conception modeste de son rôle

Les remarques faites précédemment permettent d’affirmer que le Conseil d’Etat a retenu une conception finalement minimaliste de son rôle. Un exemple suffira à la démontrer. Ainsi, comme on l’a vu précédemment (II – A), l’une des conditions pour qu’une QPC puisse être soulevée est que doit être en cause une disposition législative qui porte atteinte à des droits et libertés constitutionnellement garantis. Or, comme cela a déjà été dit, le juge administratif suprême retient une conception relativement souple de la notion de droits et libertés constitutionnellement garantis, ce qui lui permet de transmettre au Conseil constitutionnel un maximum de QPC, à charge pour ce dernier de définir cette notion au fil du temps. En d’autres termes, plutôt que d’adopter une conception stricte de cette notion, ce qui aurait eu pour conséquence de limiter le nombre de renvoi au juge constitutionnel, il préfère laisser les neuf juges du palais Montpensier définir au fil des décisions ce qu’il faut entendre par droits et libertés constitutionnellement garantis.

Autre exemple, lorsque le juge administratif décide du renvoi, il n’y a pas lieu selon lui à faire le tri entre les différents moyens soulevés par les parties. Comme le notait le rapporteur public, à l’occasion des premières QPC traitées par le Conseil d’Etat, « ce serait peu conforme à l’exigence de coopération loyale entre les juridictions ». Au final, il semble que le Conseil d’Etat ait souhaité laisser le Conseil constitutionnel préciser les rouages du mécanisme de la question prioritaire de constitutionnalité, en évitant autant que possible de prendre des positions qui auraient pu provoquer un conflit entre les deux juridictions.