



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

DROIT EUROPÉEN

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**L'impact de la QPC sur le contrôle de
constitutionnalité des lois sous la Ve République
(dissertation)**

Date de rédaction : 09/11/2023

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I - La consécration du rôle de gardien des droits et libertés du Conseil constitutionnel au travers de la procédure de la QPC.....	4
A - Le contrôle de constitutionnalité des lois avant la réforme de 2008 : un contrôle <i>a priori</i>	4
1 - Un contrôle <i>a priori</i> ayant une nature facultative	4
2 - Un contrôle <i>a priori</i> s'effectuant au regard du bloc de Constitutionnalité.....	4
B - Les apports de la réforme de 2008 : la possibilité d'un contrôle <i>a posteriori</i>	5
1 - Le principe de la QPC : la possibilité d'une saisine du Conseil constitutionnel par un citoyen .	5
2 - Les conditions de la QPC : une saisine du Conseil constitutionnel entourée de garde-fous	5
II - Le Conseil constitutionnel suite à la QPC : l'affirmation d'une véritable juridiction constitutionnelle	6
A - La QPC : une procédure critiquée	6
1 - La critique relative au « gouvernement des juges »	6
2 - La critique relative à l'allongement de la procédure judiciaire.....	6
B - La QPC : une avancée pour l'Etat de droit	8
1 - Une procédure ayant permis de modifier le droit en vigueur dans le sens d'une plus grande protection des droits et libertés fondamentaux	8
2 - Le Conseil constitutionnel suite à la QPC : une véritable juridiction constitutionnelle mais pas une Cour suprême	8

INTRODUCTION

« Par ce qui n'est qu'un apparent paradoxe, le succès de la QPC oblige à repenser le rôle et le fonctionnement du Conseil constitutionnel (...) » disait Jean-Jacques Urvoas, alors Président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, le 27 mars 2013 dans un rapport d'information présenté à l'Assemblée Nationale. Par ces mots, Jean-Jacques Urvoas signifie l'importance de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui en instituant la Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC) a largement modifié les attributions du Conseil constitutionnel.

La révision de la Constitution du 23 juillet 2008 s'appuie sur la procédure de l'article 89 de la Constitution. Elle s'apparente à la modification de la Constitution par le titulaire du pouvoir constituant dérivé car elle résulte d'un vote du Parlement réuni en Congrès et non pas d'un référendum. Elle a permis, notamment, de mettre en place la Question Prioritaire de Constitutionnalité. La QPC permet à un particulier de contester la constitutionnalité de dispositions législatives applicables à un litige qui le concerne. L'organe ayant la charge de se prononcer sur les QPC est le Conseil constitutionnel. Il s'agit d'un organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics dont les modalités de fonctionnement et les attributions sont encadrées par le titre VII de la Constitution (articles 56 à 63). Le Conseil constitutionnel est composé de neuf membres nommés par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat. Les attributions classiques du Conseil constitutionnel concernent le contentieux électoral et référendaire ainsi que la conformité à la Constitution des lois, des règlements des assemblées et des engagements internationaux de la France. Suite à l'instauration de la QPC le Conseil a connu une évolution notable puisque son rôle s'est étendu au contrôle du respect des droits fondamentaux.

Historiquement, le Conseil constitutionnel avait été conçu comme un organe au service du parlementarisme rationalisé car il devait veiller au respect par le Parlement du domaine de la loi défini à l'article 34 de la Constitution. Tout au long de la Ve République son rôle s'est étoffé et il s'est progressivement érigé comme un véritable gardien et protecteur des droits et libertés. La QPC est un apport récent à la Constitution. Mise en place lors de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, elle a ajouté un article 61-1 à la Constitution et a modifié l'article 62 du même texte. Cette réforme est entrée en vigueur le 1er mars 2010. Avant cette avancée, le justiciable pouvait déjà contester la conformité d'une loi à un traité. Avec cette réforme il pourra contester la conformité d'une loi à la Constitution. Dorénavant, un particulier peut saisir le Conseil constitutionnel *a posteriori* c'est à dire après la promulgation de la loi. Cette saisine vient compléter le contrôle de constitutionnalité *a priori* qui n'est pas systématiquement déclenché et seulement sur l'initiative d'autorités politiques. Avant l'instauration de la QPC le Conseil constitutionnel avait déjà connu plusieurs élargissements de sa compétence au cours de la Ve République. Cela a notamment été le cas en 1971 suite à la décision *Liberté d'association* du Conseil constitutionnel qui a permis de donner valeur constitutionnelle à un certain nombre de textes formant le bloc de constitutionnalité et donc d'élargir le périmètre du contrôle de constitutionnalité. Depuis 1974 l'article 61-1 de la Constitution prévoit la possibilité d'une saisine du Conseil par 60 députés ou 60 sénateurs, élargissant ainsi la possibilité d'un contrôle *a priori* de la constitutionnalité d'une loi.

Il est ainsi cohérent de se demander dans quelle mesure l'instauration de la procédure de QPC constitue une évolution importante dans les attributions du Conseil constitutionnel.

Pour répondre à cette question il sera étudié dans un premier temps comment la QPC a consacré le rôle du Conseil constitutionnel comme gardien des droits et libertés (I). Par la suite la QPC sera étudiée comme ayant permis au Conseil constitutionnel de s'affirmer comme une véritable juridiction constitutionnelle (II).

I - LA CONSECRATION DU ROLE DE GARDIEN DES DROITS ET LIBERTES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL AU TRAVERS DE LA PROCEDURE DE LA QPC

Avant la réforme de 2008 le contrôle de constitutionnalité des lois était uniquement un contrôle abstrait, effectué *a priori*, avant l'entrée en vigueur de la loi (A). La QPC a changé la donne en ouvrant la possibilité d'un contrôle concret et *a posteriori*.

A - Le contrôle de constitutionnalité des lois avant la réforme de 2008 : un contrôle *a priori*

Le contrôle *a priori*, seul mode de contrôle de constitutionnalité des lois avant la réforme de 2008, est un contrôle facultatif (1) qui permet de contrôler la constitutionnalité d'une loi au regard de l'ensemble des normes du bloc de constitutionnalité (2).

1 - Un contrôle *a priori* ayant une nature facultative

Le Conseil constitutionnel devait, avant la réforme de 2008, contrôler obligatoirement les lois organiques, les propositions de lois de l'article 11 avant référendum et les règlements intérieurs des Assemblées parlementaires. Il peut également contrôler de façon facultative les lois ordinaires et les traités internationaux (article 61 de la Constitution). Pour cela il faut qu'il soit saisi par le Président de la République, le Premier ministre ou les deux présidents des Chambres. De plus, depuis 1974, il peut être saisi par 60 députés ou 60 sénateurs pour contrôler les lois ordinaires. Il faut souligner le caractère facultatif d'un tel contrôle : si aucune des autorités citées par l'article 61 ne décide de saisir le Conseil la loi sera promulguée sans que sa constitutionnalité soit contrôlée.

Le Conseil constitutionnel a également d'autres activités liées au contentieux électoral. Ainsi, il contrôle les élections parlementaires (article 59). Dans ce cadre il peut être saisi par un candidat ou un électeur pour contester une élection législative ou sénatoriale. Il est également juge d'appel de la Commission nationale des comptes de campagne. Il contrôle le bon déroulement de l'élection présidentielle, il examine les réclamations et proclame les résultats (article 58). De même, il contrôle l'organisation des référendums et en proclame le résultat (article 60). Il est consulté par le Chef de l'Etat pour le recours aux pouvoirs de crise (article 16 de la Constitution) et pour les décisions prises pendant cette période.

2 - Un contrôle *a priori* s'effectuant au regard du bloc de Constitutionnalité

Pour effectuer le contrôle de constitutionnalité des lois, le Conseil se base sur le texte constitutionnel à proprement parler mais aussi sur le bloc de constitutionnalité depuis la décision du 16 juillet 1971 *Liberté d'association*. Le bloc de constitutionnalité renvoie à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, au Préambule de la Constitution de 1946 et à la Charte de l'environnement de 2004. Cette décision a eu une portée déterminante, puisque qu'elle permet au Conseil de se baser sur un nombre de textes plus importants que la seule constitution pour contrôler la constitutionnalité d'une loi. Dans tous les cas il s'agit d'un contrôle abstrait (la loi n'étant pas encore entrée en vigueur il n'est pas possible de juger de ses effets *in concreto* et le contrôle ne s'effectue pas par rapport à un litige en particulier). Les décisions du Conseil ne peuvent faire l'objet d'un recours et avant 2008 il n'y avait aucune possibilité pour un contrôle de constitutionnalité ultérieur.

B - Les apports de la réforme de 2008 : la possibilité d'un contrôle *a posteriori*

La QPC permet au simple citoyen de saisir le Conseil constitutionnel (1). Cette saisine est encadrée de conditions (2).

1 - Le principe de la QPC : la possibilité d'une saisine du Conseil constitutionnel par un citoyen

La réforme de 2008 introduit la QPC à l'article 61-1 de la Constitution. Les conditions de mise en œuvre de cette procédure sont précisées par la loi organique du 10 décembre 2009. Cette procédure met en place une nouvelle façon de saisir le Conseil constitutionnel. Tout citoyen qui est partie à une instance en cours devant une juridiction peut saisir cette institution s'il considère qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés protégées par la Constitution. Cette saisine porte le nom de Question Prioritaire de Constitutionnalité. La QPC a permis au simple citoyen de saisir le Conseil constitutionnel et donc de protéger au mieux ses droits et libertés fondamentaux en intervenant sur la constitutionnalité des lois après leur promulgation. L'article 62 de la Constitution précise qu'une disposition déclarée inconstitutionnelle suite à une QPC sera abrogée (soit immédiatement soit dans un délai fixé par le Conseil constitutionnel).

Comme pour le contrôle *a priori*, le contrôle du Conseil constitutionnel s'exerce au regard de l'ensemble des droits et libertés figurant dans le bloc de constitutionnalité qui comprend la Constitution du 4 octobre 1958 et les textes auxquels renvoie son Préambule (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, Préambule de la Constitution de 1946, Charte de l'environnement de 2004). L'examen du Conseil constitutionnel ne porte pas uniquement sur le texte de loi mais aussi sur l'interprétation jurisprudentielle qui en est faite par les juges. Ainsi, une loi peut être conforme à la constitution mais son interprétation par le juge peut lui donner une signification inconstitutionnelle. Toutes les dispositions législatives, quelle que soit la date de leur promulgation, peuvent faire l'objet d'une QPC. Même celles antérieures à l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958 entrent dans le cadre de cette procédure.

2 - Les conditions de la QPC : une saisine du Conseil constitutionnel entourée de garde-fous

La saisine du Conseil constitutionnel via la procédure de QPC est assortie d'un certain nombre de garde-fous pour éviter que le Conseil soit submergé de demandes. En effet, la disposition contestée doit être applicable aux litiges ou aux poursuites qui font l'objet de la QPC, elle ne doit pas avoir déjà été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil Constitutionnel et enfin elle ne doit pas être dépourvue de caractère sérieux ou nouveau. Il faut également noter que la QPC n'est pas présentée directement au Conseil constitutionnel. En effet elle est d'abord transmise au juge devant lequel se déroule le litige qui, s'il considère la QPC recevable, devra la transmettre au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation qui renverront ensuite la QPC vers le Conseil constitutionnel s'ils estiment que les conditions sont réunies.

Cette réforme, en instaurant un contrôle *a posteriori*, permet aux simples justiciables d'avoir plus de contrôle sur leurs droits et libertés fondamentaux. Elle a d'ailleurs eu un succès considérable puisqu'elle a permis d'effectuer un « toilettage » du *corpus* législatif, le débarrassant d'un certain nombre de décisions contraires à la Constitution. C'est par exemple le cas pour des décisions concernant la revalorisation des pensions des anciens combattants de l'Empire colonial français, la présence d'un avocat pendant la garde à vue ou le contrôle d'un juge en cas d'internement psychiatrique qui ont grandement fait évoluer la législation et la garantie des droits fondamentaux. Il apparaît que la QPC répond à un besoin des citoyens. Entre 2010 et 2020 le Conseil constitutionnel a d'ailleurs rendu plus de 740 décisions suite à des QPC, ce qui souligne la place considérable qu'il a acquise en matière de protection des droits et libertés. La QPC a transformé le rôle et l'action du Conseil, ce qui conduit à s'interroger sur sa qualification de véritable juridiction constitutionnelle.

II - LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

SUITE A LA QPC : L’AFFIRMATION D’UNE VERITABLE JURIDICTION CONSTITUTIONNELLE

Si la QPC n’est pas une procédure exempte de critiques (A), elle constitue assurément une avancée pour l’État de droit (B).

A - La QPC : une procédure critiquée

Nous identifions ici deux critiques qui ont pu être opposées à la QPC : celle relative au « gouvernement des juges » (1) et celle relative à l’allongement des procédures (2).

1 - La critique relative au « gouvernement des juges »

Le Conseil constitutionnel a pu être accusé, suite à l’adoption de la procédure de QPC, de se transformer en « gouvernement des juges ». Il lui est parfois reproché d’interpréter trop librement la Constitution malgré son absence de légitimité démocratique. En effet, il dispose d’une certaine marge d’appréciation dans le contrôle de constitutionnalité d’une loi, puisqu’il peut également juger de l’interprétation jurisprudentielle. De plus, le recours aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République reste flou, et laisse place à interprétation. Les décisions du Conseil ont souvent été critiquées par ceux à qui il donne tort en lui reprochant de prendre des décisions motivées par le jeu politique. Cette critique se base également sur le fait que les décisions du Conseil ne sont pas susceptibles de recours. Le refus par les juridictions suprêmes de chaque ordre (Conseil d’État et Cour de cassation) de transmettre une QPC au Conseil constitutionnel ne peut pas non plus faire l’objet d’un recours. Seul le refus de transmission par le juge du fond peut-être contesté mais uniquement à l’occasion d’un appel ou d’un pourvoi en cassation.

Dès lors il existe bien une part d’arbitraire, dans la marge d’appréciation dont dispose le Conseil dans sa décision tout comme dans le choix de considérer une QPC recevable ou non. Néanmoins on peut nuancer ces critiques relatives au « gouvernement des juges ». Pour ce qui concerne la recevabilité, la loi fixe des critères même s’il s’agit de critères relativement larges et sujets à interprétation. Par ailleurs le Conseil constitutionnel n’a pas une conception totalement extensive de sa propre compétence puisque toutes les normes ne peuvent pas faire l’objet d’une QPC. La QPC concerne uniquement les textes législatifs (lois, lois organiques, ordonnances) mais pas les décrets, les arrêtés ou les décisions individuelles (dont le contrôle de légalité et de constitutionnalité relèvent du Conseil d’État) ainsi que les règlements des assemblées ou les résolutions votées par le Parlement. De plus le Conseil constitutionnel s’est déclaré incompétent pour effectuer un contrôle de conventionnalité et pour contrôler les lois adoptées par le peuple à la suite d’un référendum. Enfin, le Conseil constitutionnel doit prendre en compte d’autres juridictions internes (Cour de cassation et Conseil d’État notamment dans la procédure de QPC) et externes (Cour de Justice de l’Union européenne, Cour Européenne des Droits de l’Homme). Son pouvoir n’est pas sans limites.

2 - La critique relative à l’allongement de la procédure judiciaire

Une autre critique de la QPC porte sur le risque de retarder un procès en cours. En effet si le juge considère que la QPC peut être transmise à la Cour de cassation ou au Conseil d’État il ne statue pas sur le fond du litige en attendant la décision de la juridiction suprême. La Cour de cassation ou le Conseil d’État ont un délai de trois mois pour transmettre la QPC au Conseil constitutionnel, qui doit

lui-même se prononcer dans un délai de trois mois. Un procès en cours peut ainsi être retardé de six mois au total au maximum. Le fait que la loi fixe un délai maximal permet de nuancer cette critique puisque le procès en cours ne pourra être retardé indéfiniment. De plus l'existence de filtres préalables à la saisine du Conseil constitutionnel permet d'éviter les QPC fantaisistes ou posées dans le seul but de retarder la procédure judiciaire.

Notons enfin une certaine incohérence entre les deux critiques évoquées ici. Il paraît en effet difficile de critiquer le caractère arbitraire de la procédure de QPC, en souhaitant un recours contre une décision de non-transmission ou la décision du Conseil constitutionnel, tout en voulant limiter le temps de la procédure pour ne pas retarder outre mesure le procès en cours. Les garde-fous présents dans la procédure, bien qu'imparfaits, traduisent une volonté de trouver un équilibre entre l'ouverture de la possibilité d'un contrôle de constitutionnalité et la nécessité de poursuivre le procès en cours.

B - La QPC : une avancée pour l'Etat de droit

La QPC représente une avancée pour l'État de droit qui a permis de modifier les lois en vigueur pour mieux protéger les libertés fondamentales (1). Le Conseil s'affirme avec cette réforme comme une véritable juridiction constitutionnelle, même s'il n'est pas une Cour suprême (2).

1 - Une procédure ayant permis de modifier le droit en vigueur dans le sens d'une plus grande protection des droits et libertés fondamentaux

La QPC est une avancée majeure puisqu'elle a permis à un simple citoyen de demander le contrôle de la constitutionnalité des lois. Elle fait maintenant pleinement partie de l'arsenal juridique de contrôle du respect de la Constitution et elle a transformé le Conseil constitutionnel d'un instrument de simple contrôle en véritable protecteur des libertés et de l'Etat de droit. La procédure de QPC a connu un vif succès dès sa mise en oeuvre, 255 décisions ont été rendues en seulement 3 ans (2010-2013) et plus de 740 au total entre 2010 et 2020.

La QPC permet de combler les éventuelles lacunes du contrôle *a priori*. En effet il peut y avoir un défaut de saisine du Conseil constitutionnel *a priori* (aucune autorité n'en ayant le pouvoir n'a saisi le Conseil avant la promulgation de loi). On peut aussi s'apercevoir des difficultés d'application de la loi après sa promulgation, à la pratique. De plus il faut pouvoir tenir compte de l'adaptation des institutions et de la société, une loi jugée constitutionnelle à l'origine peut perdre cette qualité par la suite. Pour toutes ces raisons la QPC peut permettre de « rattraper » un contrôle de constitutionnalité n'ayant pas été effectué en amont de la promulgation de loi.

Cette nouvelle procédure a permis de modifier profondément le droit en vigueur, certaines lois qui avaient échappé au contrôle du Conseil ont pu être examinées. Certaines décisions ont fait jurisprudence comme la décision du 30 juillet 2010 qui a annulé l'ensemble des articles du code de procédure pénale régissant le régime de la garde à vue de droit commun, cela a obligé le Gouvernement à promulguer une nouvelle loi permettant la présence des avocats même en garde à vue.

2 - Le Conseil constitutionnel suite à la QPC : une véritable juridiction constitutionnelle mais pas une Cour suprême

Ainsi au travers de la réforme instaurant la QPC le Conseil constitutionnel se rapproche du rôle d'une véritable juridiction constitutionnelle dont l'objectif n'est pas seulement de veiller au bon fonctionnement des pouvoirs publics mais aussi de s'ériger en protecteur des libertés fondamentales au service des citoyens. De plus on peut considérer que l'existence même d'un contrôle *a posteriori* a un rôle préventif dans le sens où cela pousse Gouvernement et législateur à s'interroger sur la conformité constitutionnelle de leur projets et propositions de loi, en sachant qu'une loi pourra être contrôlée par le Conseil suite à sa promulgation. Le Conseil constitutionnel a pu, par la procédure de QPC, jouer un rôle modérateur en consacrant au fil de sa jurisprudence des principes fondamentaux auxquels on ne peut déroger en dépit des changements de majorité et des alternances politiques.

Il est ainsi incontestable que le nouveau droit ouvert aux justiciables par le biais de la QPC a renforcé le Conseil constitutionnel dans son rôle de juge constitutionnel. Il faut néanmoins rappeler que le Conseil constitutionnel ne se situe pas au sommet de la hiérarchie des tribunaux judiciaires ou administratifs, il ne s'agit pas d'une Cour suprême comme il peut en exister dans d'autres pays. Le fait que le Conseil d'État et le Cour de cassation transmettent la QPC au Conseil constitutionnel n'implique pas que ce dernier soit hiérarchiquement supérieur aux deux Cours suprêmes de chaque ordre (d'ailleurs le Conseil constitutionnel n'a pas de droit de regard sur la décision de lui transmettre ou non une QPC). Ces différentes juridictions opèrent simplement dans des domaines de spécialité différents, le Conseil constitutionnel est le seul juge de la constitutionnalité des lois tandis que leur conventionnalité peut être appréciée uniquement par le Conseil d'État ou la Cour de cassation.