

**« La question prioritaire de constitutionnalité en France 2010-2017 :
les principaux enseignements »**

Discours de M. Laurent Fabius,

Président du Conseil constitutionnel de la République française

Alger, Conseil constitutionnel - 2 février 2017

Seul le prononcé fait foi

Monsieur le Président du Conseil constitutionnel,

**Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, de la Cour Suprême, du
Conseil d'Etat d'Algérie,**

Mesdames et Messieurs les parlementaires,

Monsieur l'Ambassadeur,

Mesdames et Messieurs les professeurs et les étudiants,

Mesdames, Messieurs,

Je suis honoré de m'exprimer aujourd'hui devant vous. J'ai eu de nombreuses occasions de me rendre en Algérie ces dernières années, en tant que Ministre des Affaires étrangères. Je l'ai toujours fait avec le même plaisir et le même attachement aux liens d'amitié qui unissent nos deux pays et nos deux peuples.

La coopération entre la France et l'Algérie est excellente, et je suis heureux d'avoir pu y contribuer aux côtés du Président Hollande entre 2012 et 2016.

Aujourd'hui c'est comme Président du Conseil constitutionnel que je m'adresse à vous. Depuis près d'un an que j'occupe cette fonction, j'ai apporté un soin particulier à renforcer l'activité internationale du Conseil. Dans un monde de plus en plus global et interconnecté, où les problèmes sont souvent communs, l'ouverture réciproque des juridictions me paraît indispensable. Mieux partager ses méthodes de travail ; mieux étudier les solutions de ses partenaires ; mieux faire connaître ses décisions : ce sont des impératifs qui s'imposent à une juridiction moderne. Le dialogue international des juges doit devenir un réflexe partagé.

C'est précisément l'objet de mon déplacement à Alger aujourd'hui, à l'invitation de mon homologue et ami le Président Medelci, que je remercie chaleureusement pour son accueil. Nous venons à l'instant de nous entretenir de la coopération entre nos deux juridictions. Nous allons la renforcer dans les mois et les années à venir, avec un « coup de projecteur » particulier sur la question prioritaire de constitutionnalité –en vigueur en France depuis 2010-

et la mise en œuvre du mécanisme similaire en Algérie. La révision constitutionnelle du 7 mars 2016 a en effet introduit dans votre Constitution une « exception d'inconstitutionnalité », dont les contours sont très voisins de notre « QPC ». Le législateur algérien a prévu l'entrée en vigueur de cette procédure en mars 2019. La période actuelle peut donc être mise à profit –et le Président Medelci m'a confirmé à l'instant que tel était bien son souhait- pour étudier les expériences étrangères comparables, et notamment l'expérience française car notre organisation juridique est proche. Ce sera l'objet principal du partenariat entre les Conseils constitutionnels français et algérien, qui impliquera une coopération active non seulement au niveau des membres, mais également entre nos services juridiques et nos greffes.

Le Président Medelci m'a également proposé –ce que j'ai très volontiers accepté- de m'exprimer devant vous sur le thème de la question prioritaire de constitutionnalité, afin de revenir à la fois sur la genèse de cette réforme, les conditions de sa mise en œuvre, les difficultés rencontrées et les écueils évités –bref, afin de vous faire part des principaux enseignements que nous pouvons tirer depuis l'instauration en France de ce mécanisme. C'est à quoi je m'emploierai dans les minutes qui viennent, avant de répondre à vos éventuelles questions.

Mesdames et messieurs,

La question prioritaire de constitutionnalité a constitué une étape majeure dans la « juridictionnalisation » du Conseil constitutionnel français. Pour bien comprendre ce que cette réforme a représenté pour l'institution que je préside, il est indispensable de revenir brièvement sur ce qu'était le Conseil constitutionnel à ses débuts.

Dans l'esprit des concepteurs de la Constitution de 1958, le Conseil constitutionnel n'était pas une juridiction. Sa vocation première consistait, soyons clairs, à contrer les éventuels empiètements du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif. A cette époque, toute idée de contrôle de constitutionnalité de la loi, au sens où nous l'entendons aujourd'hui, était absente, principalement parce qu'elle heurtait la tradition « légicentriste » de la France. Le Conseil constitutionnel était conçu comme un simple organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics. Mais le Conseil a connu au fil des ans une transformation profonde, qui s'est déroulée en trois étapes principales, et a profondément modifié son rôle.

La première étape est une évolution et même une révolution juridique décidée par le Conseil lui-même. Le 16 juillet 1971, par sa décision dite *Liberté d'association*, le Conseil se déclare compétent pour censurer une disposition législative qui méconnaîtrait selon lui non seulement le texte même de la Constitution –lequel, en lui-même, contient peu de droits fondamentaux, contrairement à votre nouvelle Constitution –mais qui méconnaîtrait la fameuse Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789- qui énonce les principaux droits et libertés d'ordre personnel et politique –ainsi que le Préambule de la Constitution de 1946- qui définit des droits économiques et sociaux. Cette décision jurisprudentielle de 1971 a ouvert la voie à un large contrôle de constitutionnalité des lois : elle marque le début de la transformation de notre Conseil en une Cour constitutionnelle.

La deuxième étape date de 1974. Elle procède cette fois d'un choix du constituant : alors que depuis 1958 le Conseil ne pouvait être saisi que par les quatre plus hautes autorités de l'Etat – Président de la République, Premier ministre, Président de l'Assemblée nationale et Président du Sénat-, la révision constitutionnelle de 1974 ouvre ce droit à soixante députés ou soixante sénateurs. Dans les faits, l'opposition parlementaire devient habilitée à contester la constitutionnalité des lois votées par la majorité : il en a principalement résulté une forte augmentation du nombre de lois déférées au Conseil avant leur promulgation, puisque celui-ci passe d'environ cinq à une vingtaine par an. Je ne sais si le Conseil constitutionnel algérien connaîtra dans les années à venir une évolution voisine, la saisine parlementaire –par 50 députés ou 30 membres du Conseil de la nation- faisant partie des novations contenues dans votre révision constitutionnelle de mars 2016.

Un mot –même s'il ne s'agit pas du thème principal de mon intervention- sur cette procédure de contrôle de constitutionnalité dit « *à priori* », contrôle préalable qui intervient entre le vote de la loi par le Parlement et sa promulgation par le Président de la République. Depuis 1974, le Conseil constitutionnel français est saisi à ce titre d'une large majorité des lois votées par le Parlement. Nous devons statuer dans un délai d'un mois après la saisine –ou de huit jours en cas d'urgence, à la demande du Gouvernement. Ce délai très court, prévu par la Constitution, s'explique par le fait que la saisine intervient immédiatement après les débats au Parlement : l'attention politique et médiatique étant alors souvent élevée, il importe que le Conseil, à la décision duquel est suspendu le sort de la loi déférée, puisse se prononcer dans un temps très court. Ce délai impose en pratique au service juridique du Conseil de suivre attentivement, en temps réel, les discussions des textes de lois, afin de ne pas être pris au dépourvu dans l'hypothèse –fréquente- où la loi nous est déférée. Peu de temps après la saisine, une réunion est organisée entre les membres du Conseil constitutionnel et les représentants du Gouvernement, afin que celui-ci, sur la base d'un questionnaire établi par le rapporteur du

Conseil et transmis au préalable, expose la « défense » de la loi s'agissant des griefs soulevés par les parlementaires –et s'agissant aussi des éventuelles questions que le Conseil peut soulever d'office, ce dont il a la faculté juridique. Quelques jours plus tard, à l'issue d'un délibéré à huis clos, le Conseil prend sa décision : il peut déclarer une disposition législative conforme ou non conforme à la Constitution. Une déclaration d'inconstitutionnalité empêche le Président de la République de promulguer les dispositions concernées. Le Conseil peut aussi recourir à ce que nous appelons une « réserve d'interprétation » : cette technique jurisprudentielle permet de déclarer une disposition conforme à la Constitution, à condition que cette disposition soit interprétée ou appliquée selon ce qu'indique le Conseil dans sa décision.

Je reviens au fil de mon exposé. 1971 ; 1974 ; la troisième étape majeure –et la plus récente– dans la transformation du Conseil constitutionnel français a précisément été l'instauration de la question prioritaire de constitutionnalité, la fameuse « QPC ». L'idée –au-delà des plus hautes autorités politiques et des parlementaires– d'ouvrir le prétoire du Conseil constitutionnel à tous les justiciables et de leur permettre de contester la constitutionnalité de dispositions législatives déjà promulguées avait été lancée dès 1989 par Robert Badinter, alors Président du Conseil constitutionnel, mais elle s'était heurtée à deux reprises à l'opposition du Sénat, en 1990 et en 1993. Il a fallu attendre près de vingt ans, avec la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, pour que cette réforme soit introduite dans la Constitution française, par un nouvel article 61-1.

Je le cite précisément : *« Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé. Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article »*. Le constituant français a donc procédé en 2008 à deux choix fondamentaux concernant l'architecture générale de la QPC –qui sont semblables à ceux que traduit l'article 188 de votre Constitution, laquelle a instauré en 2016 l'exception d'inconstitutionnalité¹.

D'abord, la QPC ne peut pas être soulevée *ex nihilo*, à l'encontre de n'importe quelle disposition législative. Elle doit se greffer sur une instance en cours devant une juridiction administrative ou judiciaire : le justiciable a la faculté de contester la conformité d'une disposition législative avec les « *droits et libertés que la Constitution garantit* », mais uniquement dans le cadre d'un litige précis auquel il est partie. Au plan technique, la QPC est

¹ Article 188 de la nouvelle Constitution algérienne : *« Le Conseil constitutionnel peut être saisi d'une exception d'inconstitutionnalité sur renvoi de la Cour suprême ou du Conseil d'Etat, lorsque l'une des parties au procès soutient devant une juridiction que la disposition législative dont dépend l'issue du litige porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution. Les conditions et les modalités de mise en œuvre de l'alinéa ci-dessus sont fixées par une loi organique »*.

un « moyen » -c'est-à-dire un argument juridique – soulevé par un justiciable. C'est ce qui a conduit certains juristes à qualifier la QPC de « procès dans le procès ».

Le second choix majeur opéré par le constituant français en 2008 concerne le « filtrage » des QPC. La Constitution prévoit que le Conseil constitutionnel n'est pas saisi directement par le justiciable mais sur renvoi de l'une des deux juridictions suprêmes, de l'ordre administratif – le Conseil d'Etat- ou judiciaire –la Cour de cassation. Ce filtrage est apparu comme une nécessité, non seulement pour éviter un usage abusif de la procédure à des fins purement dilatoires, mais pour prémunir le Conseil contre un flot de questions sous lequel il risquait d'être noyé.

Sur ces deux points fondamentaux, nos constituants, algériens et français, ont pris des décisions identiques, et que je crois sages. Concernant les conditions précises d'application, votre loi organique n'ayant pas encore été adoptée, peut-être jugerez-vous utile que je rappelle en quelques mots les principaux choix opérés en France par la loi organique du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de notre Constitution.

La loi organique a d'abord mis en place une procédure organisée autour de délais très stricts. Lorsqu'une juridiction administrative ou judiciaire est saisie d'une QPC, dans un écrit distinct et motivé, elle statue –je cite la loi organique de 2009- « *sans délais* », ce qui veut dire, non pas que la juridiction dispose de tout son temps, mais au contraire que la décision de transmettre ou non la question au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation doit être prise le plus vite possible, dans un délai très bref. Si la question est transmise à l'une de ces deux juridictions suprêmes, chacune dispose du même délai pour se prononcer : trois mois. Enfin, lorsque la QPC est renvoyée au Conseil constitutionnel, nous disposons également de trois mois, pas un jour de plus, pour rendre notre décision. Si je résume : entre le moment où une QPC arrive au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation et, si elle prospère, le moment où le Conseil constitutionnel publie sa décision sur son site internet, il ne s'écoule jamais plus de six mois². Au Conseil constitutionnel même, le délai moyen de jugement des QPC depuis 2010 a été de 72 jours, soit deux mois et demi. En 2016, il a été de 83 jours. Le délai maximal de trois mois n'a jamais été dépassé –sauf dans un cas, très spécifique, dans lequel le Conseil avait posé une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne. Cette grande rapidité dans le délai de jugement constitue une caractéristique majeure de la procédure QPC

² Aucune statistique globale n'existe sur les délais de jugement d'une QPC devant les juridictions ordinaires.

en France –et un atout qui a, pour une large part, contribué à son succès auprès des justiciables.

Un autre point important défini par la loi organique de 2009 concerne les conditions auxquelles une QPC peut être transmise au Conseil constitutionnel. Ces conditions sont un nombre de trois : la disposition législative contestée doit être applicable au litige ; elle doit ne pas avoir déjà été déclarée conforme à la Constitution dans une décision du Conseil constitutionnel –sauf changement des circonstances de droit ou de fait- ; enfin, elle doit présenter, selon les termes de la loi organique, un « *caractère sérieux* ». En pratique, c'est le plus souvent ce troisième critère qui est déterminant, les deux premiers étant généralement réunis. Ces critères sont suffisamment précis pour éviter un renvoi massif au Conseil constitutionnel de QPC dilatoires ou manifestement infondées, et ils sont suffisamment ouverts pour ne pas rendre le filtre trop restrictif. Depuis 2010, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation ont rendu au total 2 945 décisions QPC, dont 2 321 de non-renvoi (soit près de 80 %) et 624 de renvoi au Conseil constitutionnel (soit près de 20 %).

La loi organique de 2009 précise également trois aspects majeurs de la procédure QPC. D'une part, elle affirme qu'une QPC ne peut être soulevée d'office par un juge –alors que cette possibilité est ouverte dans certains pays dans le cadre du contrôle de constitutionnalité *a posteriori*- : en France, le choix a été fait de réserver aux seuls justiciables la faculté de faire valoir qu'une disposition législative est contraire aux droits et libertés que garantit la Constitution, afin qu'eux seuls –et non les juges- disposent de la maîtrise de leur litige. D'autre part, la loi organique affirme le caractère « prioritaire » de la QPC- c'est elle qui a fixé cet intitulé, finalement préféré à deux autres options également envisagées : « question *préjudicielle* de constitutionnalité » et « question *préalable* de constitutionnalité ». Le mot « prioritaire » signifie, en droit, que la question soulevée doit être traitée avant tout autre moyen de droit soulevé –notamment les moyens de « conventionalité » internationale- et que les juridictions sursoient à statuer ou, en des termes moins juridiques, « gèlent » le litige principal tant que la décision finale sur la QPC n'a pas été rendue : cette priorité traduit la place suprême de la Constitution dans notre hiérarchie des normes –en particulier par rapport au droit de l'Union européenne et aux autres normes conventionnelles. Enfin, la loi organique précise qu'une QPC peut être posée à toutes les étapes d'un litige, en première instance mais aussi pour la première fois en appel ou en cassation.

Voilà, résumés en termes que j'espère clairs, les principaux éléments du cadre procédural défini en France. Dans le respect de votre identité constitutionnelle et juridictionnelle, ils pourront peut-être vous fournir un éclairage pour votre future loi organique.

J'en viens maintenant aux incidences concrètes qu'a entraînées qu'a entraînées l'entrée en vigueur de la QPC, à partir du 1^{er} mars 2010, sur l'activité du Conseil constitutionnel -clef de voûte de l'ensemble du dispositif.

La QPC a donc achevé la transformation du Conseil en véritable Cour constitutionnelle. Il a d'abord fallu traduire matériellement cette évolution. Le Conseil, situé dans l'aile dite « Montpensier » du Palais-Royal à Paris, ne disposait pas de salle d'audience. Pour une raison simple : aucune audience n'a lieu dans le cadre du contrôle de constitutionnalité *a priori*, contrôle préalable qui, je l'ai souligné, constituait jusqu'à la QPC l'essentiel de l'activité du Conseil. La loi organique de 2009 prévoit expressément qu'une audience publique doit être organisée dans le cadre de l'instruction des QPC par le Conseil constitutionnel. Une salle d'audience, au demeurant modeste, a donc été construite. Mes collègues et moi-même y siégeons chaque semaine, en général le mardi matin, pour une audience publique au cours de laquelle sont examinées deux à quatre affaires QPC. Plaident devant nous d'abord les avocats des parties, qu'ils soient avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation –il s'agit en France d'une catégorie spécifique –ou avocats « à la Cour », c'est-à-dire issus de tous les barreaux de France. Il n'est pas obligatoire d'être représenté par un avocat pour défendre sa QPC devant le Conseil constitutionnel, où la procédure, je le précise, est gratuite -la procédure, pas les frais d'avocats...-, mais il est obligatoire de l'être pour présenter des observations orales à l'audience.

Les avocats sont invités à s'exprimer en une quinzaine de minutes chacun. Puis s'exprime le représentant du gouvernement, qui relève du Secrétariat général du Gouvernement (SGG), et qui défend –par construction- la constitutionnalité des dispositions contestées. En mai dernier, peu de temps après ma prise de fonction, j'ai introduit une modification : désormais, les membres du Conseil peuvent dialoguer avec les parties, en leur posant des questions –cela n'était pas le cas auparavant-, ce qui contribue à rendre plus vivante et plus instructive la partie orale du procès constitutionnel en QPC. Mon expérience, au bout de près d'un an, est que cette partie orale joue un rôle utile dans le traitement des affaires : des avocats précis et convaincants peuvent nous éclairer sur des points particuliers, qui peuvent avoir une influence sur le sens de notre décision finale.

Toutes les vidéos des audiences QPC depuis 2010 sont disponibles sur notre site internet et, depuis quelques mois, accessibles également en direct.

Au-delà de l'audience publique, la QPC a impliqué pour le Conseil constitutionnel la mise en place d'un greffe permanent, avec deux greffiers. Ce service, qui joue un rôle-clé dans la procédure, est chargé de l'instruction matérielle des affaires, c'est-à-dire l'enregistrement officiel des QPC renvoyées par les Cours suprêmes –lequel déclenche le délai de trois mois-, la vérification de la complétude des pièces, la notification aux autorités et aux parties, l'organisation du contradictoire avec l'échange d'observations écrites, la convocation aux audiences, la notification des décisions, ainsi que l'archivage et la production de statistiques. Le choix a été fait, dès 2010, d'une procédure entièrement dématérialisée, « zéro papier », qui permet des échanges rapides par voie électronique, condition indispensable pour respecter le délai maximum de trois mois.

Parmi les autres changements notables liés à la mise en œuvre de la QPC, je mentionnerai l'adoption dès 2010 d'un « règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ». Ce règlement, édicté par une décision du Conseil, constitue à la fois une sorte de charte procédurale interne pour ses membres et ses agents, et, en externe, un document de référence pour le gouvernement et les avocats.

Notre site internet constitue également un outil important dans la procédure QPC, notamment parce qu'y figure, outre les vidéos des audiences, le tableau résumé des dispositions législatives déjà jugées conformes à la Constitution, qui est utile pour la vérification par les justiciables et les juridictions de la deuxième condition de recevabilité. Y figurent aussi le tableau des non-renvois –qui permet de s'assurer qu'aucune des deux Cours suprêmes ne s'est déjà prononcée sur une disposition -, la liste des QPC en instance et l'ensemble des décisions QPC jugées depuis 2010, avec un commentaire et un dossier documentaire pour chaque décision.

S'agissant de la QPC elle-même, je désigne un rapporteur pour la traiter.

Il l'examine, rédige un projet de décision en liaison avec l'équipe juridique du Conseil, présente son rapport lors de la séance de délibéré –entre quinze minutes et plusieurs heures-, nous en discutons, puis nous prenons notre décision et la rendons publique. Les opinions des membres peuvent être diverses, mais, comme vous le savez, nous ne recourons pas à la pratique des « opinions dissidentes ». Notre délibéré est secret, et rendu public vingt-cinq ans après.

J'ai insisté sur les changements. Je veux souligner aussi les éléments de continuité : en dépit de l'augmentation très importante du nombre d'affaires traitées –j'y reviendrai dans un

instant-, le Conseil constitutionnel a fait le choix de n'augmenter que faiblement les effectifs de son service juridique -composés de magistrats et d'administrateurs parlementaires détachés, assistés de jeunes maîtres de conférence en droit et supervisés par le Secrétaire général du Conseil, qui joue un rôle important de coordinations.

Près de sept ans après son entrée en vigueur, la QPC représente désormais l'essentiel de l'activité du Conseil constitutionnel français. Au cours de l'année 2016, nous avons rendu exactement 100 décisions au titre du contrôle de constitutionnalité : 19 pour le contrôle *a priori* et 81 pour les QPC. Au total, depuis l'entrée en vigueur de la QPC en 2010, près de 540 décisions QPC ont été prononcées par le Conseil constitutionnel. Dans deux tiers des cas, nous avons jugés les dispositions législatives qui nous étaient transmises conformes à la Constitution, parfois avec des réserves. Pour un tiers des cas, nous avons prononcé des décisions de non-conformité partielle ou totale, abrogeant ainsi les dispositions contestées. Je souligne ici un point important : l'abrogation peut être immédiate, à compter de la publication de notre décision ; elle peut aussi être différée par le Conseil lui-même, lorsqu'il apparaît qu'une abrogation immédiate emporterait des « *conséquences manifestement excessives* », selon la formule employée dans nos décisions. Nous laissons alors un délai –qui consiste généralement en quelques mois mais qui peut s'élever à plus d'un an afin qu'il n'y ait pas de vide juridique et que le législateur, à qui seul revient le pouvoir d'adopter de nouvelles dispositions, puisse « *remédier à l'inconstitutionnalité constatée* ». Cette faculté de moduler dans le temps l'effet de nos décisions QPC est prévue par la Constitution elle-même, à son article 62, elle est très utile. Le constituant algérien a procédé à un choix identique, à l'article 191 de votre nouvelle Constitution. L'expérience nous a montré que cette clause était importante : sur les 155 décisions de non-conformité rendues depuis 2010, deux tiers ont été rendues avec un effet immédiat, et un tiers avec un effet différé.

Sur le fond, les décisions QPC sont intervenues dans toutes les branches du droit et sur des sujets extrêmement variés -même si d'importance inégale. Les affaires concernent parfois des dispositions législatives très techniques et aux conséquences circonscrites, parfois des sujets aux répercussions économiques, sociales ou politiques majeures. A titre d'exemple, en 2016, nous avons rendu plusieurs décisions QPC importantes concernant le cumul des sanctions fiscales et pénales dans la lutte contre la fraude fiscale, et les saisies administratives dans le cadre de l'état d'urgence, le travail du dimanche à Paris, les droits des détenus, la surveillance et le contrôle des transmissions hertziennes ou encore le délit de contestation de l'existence de certains crimes contre l'humanité. Depuis 2010, deux domaines se détachent nettement : le

droit fiscal d'une part, le droit pénal et la procédure pénale d'autre part. C'est dans ces deux matières que le nombre le plus important de décisions QPC a été rendu. Un domaine, à l'inverse, a donné lieu à un faible nombre de QPC : le droit social.

Cette répartition, dont les causes sont multiples, n'est pas figée et elle pourrait évoluer à l'avenir.

Au total, le bilan jusqu'ici de la QPC en France est très positif. Rares sont ceux qui, aujourd'hui, défendent le point de vue inverse. La QPC n'a pourtant pas toujours fait l'unanimité. Des craintes nombreuses avaient été émises avant l'adoption et l'entrée en vigueur de cette réforme. Certains redoutaient un « gouvernement des juges ». D'autres évoquaient le risque que le Conseil constitutionnel soit engorgé, ou à l'inverse que le filtre des Cours suprêmes soit trop restrictif. D'autres faisaient valoir que l'abrogation de dispositions législatives déjà en vigueur -parfois depuis des décennies- se traduirait par une forte insécurité juridique, ou encore que le recours à la QPC constituerait un moyen dilatoire pour bloquer le cours normal de la justice. Était également évoqué le risque d'un tarissement ou même d'une extinction du flux des QPC, une fois purgé le « stock » de lois inconstitutionnelles dans les premières années.

Avec le recul de près de sept ans, il apparaît que ces craintes étaient généralement infondées.

Le Conseil constitutionnel n'a pas été noyé sous le flot des QPC : les différents filtres –celui des juridictions ordinaires comme celui des Cours suprêmes –ont permis d'éviter un contentieux massif. Le nombre annuel de QPC a été raisonnable et, même s'il a représenté un surcroît d'activité très important pour le Conseil constitutionnel, ce flux est demeuré maîtrisé.

Celui-ci ne s'est pas tari : après un pic d'activité dans les premières années, avec 110 QPC en 2011, leur nombre, qui s'était stabilisé au cours des trois dernières années, a augmenté de 20 % en 2016 -ce qui montre que la procédure reste toujours aussi attractive aux yeux des justiciables. Les avocats français –tous ont accès à la QPC, car il n'existe pas de barreau spécialisé en la matière –n'ont pas eu peur de s'emparer de la QPC, de l'utiliser comme un moyen nouveau –comme requérant ou en défense-, de s'approprier pleinement cette nouvelle voie de droit. La brièveté des délais et l'efficacité des filtres ont empêché que la QPC soit utilisée comme un simple artifice dilatoire au cours d'un procès. L'usage fréquent par le Conseil, on l'a vu, de la modulation dans le temps des effets de nos décisions de non-conformité a permis d'éviter une insécurité juridique déstabilisante concernant les situations en cours. Quant à la critique sur le prétendu « gouvernement des juges », elle s'est avérée tout

aussi vaine que pour le contrôle préalable : lorsque le Conseil se prononce, quelle que soit la procédure, il statue en droit, et ne se reconnaît jamais un pouvoir d'appréciation identique à celui du Parlement.

Un point de vigilance à souligner au regard de l'expérience française –mais cette difficulté initiale a été surmontée - : le rôle de filtrage assuré par les deux Cours suprêmes. En France, le Conseil constitutionnel n'est pas à proprement parler une « Cour suprême », au sens étroitement juridique du terme. Ce sont le Conseil d'Etat pour l'ordre administratif, la Cour de cassation pour l'ordre judiciaire, situées au sommet des deux ordres de juridiction, qui le sont. Or la mission de « renvoi » au Conseil constitutionnel, qui leur a été assignée en 2008 par la Constitution dans le cadre de la procédure QPC, les places dans une position intermédiaire de filtre, avant l'étape ultime du Conseil constitutionnel. Cette architecture procédurale novatrice a pu heurter quelques habitudes et, pour dire les choses avec honnêteté, elle s'est traduite au début par quelques réticences, ici ou là, à renvoyer les questions au Conseil constitutionnel. Or, pour que le mécanisme fonctionne, il est indispensable que les juridictions suprêmes « jouent le jeu ». C'est parfaitement le cas désormais.

Enfin, une autre question concerne l'articulation des décisions QPC du Conseil constitutionnel avec celles des deux juridictions européennes : la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), à Luxembourg, et la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), à Strasbourg. Ces deux Cours développent également une jurisprudence concernant les droits fondamentaux, et il est important que notre jurisprudence constitutionnelle nationale s'articule harmonieusement avec celles des Cours européennes -c'est l'objet du dialogue des juges au plan européen.

Cette configuration est toutefois spécifique à l'Europe et à son mécanisme de juridictions supranationales : l'Algérie ne connaîtra pas d'enjeux équivalents dans le cadre de sa future pratique de l'exception d'inconstitutionnalité, du moins dans un avenir proche.

En définitive, on constate aujourd'hui que l'appropriation de la QPC en France a été rapide et générale, non seulement par les juridictions, par les avocats, par les justiciables, mais au-delà par les professeurs de droit, par les étudiants, et même par les médias. Un juriste écrivait dans l'un de ses ouvrages sur la QPC : « *Rarement, dans la vie juridique française, un sigle se sera imposé avec tant de promptitude et de facilité* ». J'ajouterai surtout que la procédure de QPC s'est affirmée comme un progrès majeur pour l'Etat de droit et la garantie des libertés fondamentales. personne, aujourd'hui, ne proposerait sérieusement de remettre en cause

l'avancée que constitue la QPC- ce qui, dans un pays comme le mien où les grandes réformes sont rarement consensuelles, relève d'une forme de miracle

Voilà, Mesdames et Messieurs, quelques réflexions et enseignements concrets que je souhaitais partager avec vous concernant la question prioritaire de constitutionnalité, près de sept ans de son entrée en vigueur en France.

J'espère que ces éléments pourront vous être utiles pour éclairer vos travaux. Chaque pays a ses spécificités juridiques et son identité constitutionnelle. Mais sachez que le Conseil constitutionnel français se tient à votre disposition dans cette tâche difficile mais exaltante, de mise en œuvre de l'exception d'inconstitutionnalité. Cette novation constituera, j'en suis sûr, un succès pour l'Algérie.