

La question prioritaire de constitutionnalité

Marie-Aimée PEYRON
Bâtonnier de l'Ordre
des Avocats de Paris

Abstract¹

Cette communication présente un panorama sur la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) dans le droit français. Elle revêt un intérêt pour le lecteur algérien en ce qu'elle soulève, indirectement, des questions propres aux traits essentiels du droit algérien en la matière.

L'auteure, après avoir souligné l'importance de la QPC qui permet aux justiciables de peser sur leurs droits et libertés, met en exergue les conditions de son application aux dispositions législatives critiquées, la notion de droits et libertés, les trois conditions exigibles, les règles de procédure devant le juge de fond et de cassation.

Elle termine par une présentation de la procédure suivie devant le Conseil Constitutionnel et les effets de ses décisions.

ملخص¹

تتضمن هذه المداخلة عرضا عاما للدفع بعدم دستورية القوانين في التشريع الفرنسي، وتكتسي أهمية معتبرة للقارئ الجزائري على اعتبار أنها تثير بشكل غير مباشر مسائل تهم القانون الجزائري في الموضوع، لاسيما في خطوطه العريضة.

لقد ركزت صاحبة المداخلة منذ البداية على أهمية الدفع بعدم دستورية القوانين الذي يسمح للمتقاضين باحتلال مكانة في تفعيل حقوقهم وحماية حرياتهم. وبعد ذلك تعرضت لشروط تطبيقها على النصوص التشريعية، ولمفهوم الحقوق والحريات وللشروط الثلاثة المطلوبة لإثارة الدفع، وأخيرا للإجراءات المتبعة أمام قاضي الموضوع وقاضي النقض.

وتختتم المداخلة بعرض عن الإجراءات المتبعة أمام المجلس الدستوري وأثار قراراته.

¹ - Abstract de la rédaction de la Revue algérienne Droit et Justice.

En mars dernier, lors de la « *Journée de l'Avocat algérien* », je vous avais fait part de ma vive émotion de me retrouver à ALGER. ALGER où je suis née et où je retrouve mes racines.

J'avais cité cette si belle phrase empruntée au « *Dictionnaire amoureux de l'Algérie* » de Malek CHEBEL :

« *A comme Algérie: Le retour au pays a toujours été un problème, la joie indicible se mêlant presque instinctivement à la crainte de ne plus se sentir chez soi, d'être devenu un étranger* ».

Une fois encore, c'est très exactement ce que je ressens aujourd'hui.

Toutefois, votre accueil si chaleureux et si fraternel me permettent de ne ressentir que de la joie, sans avoir le sentiment d'être devenue une étrangère!

Je ne peux que me réjouir de l'entrée en vigueur, en 2019, de l'article 188 au sein de votre Constitution.

Cette réforme de grande envergure contribue à rapprocher encore nos deux pays.

Qu'il me soit donc permis d'évoquer la Question prioritaire de constitutionnalité,

entrée en vigueur en France, le 1^{er} mars 2010, à l'issue de la loi organique du 10 décembre 2009.

En premier lieu,

Il convient de s'entendre sur les mots et ne pas pratiquer l'amalgame entre QPC et exception d'inconstitutionnalité.

L'exception d'inconstitutionnalité est présentée devant les juges du fond auxquels il revient de statuer sur son bienfondé sans saisine, sans renvoi éventuel devant le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation.

Je m'en tiendrai donc à la QPC puisque aussi bien, C'est cette réforme qui nous réunit aujourd'hui.

Ce texte a ouvert des perspectives nouvelles en permettant au justiciable de contester, par l'intermédiaire de son avocat, que la loi, constituant le fondement des poursuites ou commandant l'issue du litige, respecte les droits garantis par la Constitution.

Grâce à cette nouvelle voie procédurale, tout justiciable peut solliciter l'abrogation d'un texte inconstitutionnel.

Telle est en effet la conséquence d'un constat de non-conformité du texte attaqué à la norme constitutionnelle.

Ce droit permet de réaffirmer la primauté de la Constitution en droit interne.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi organique du 10 décembre 2009, les avocats ne disposaient que de la faculté de demander au juge de saisir la CJCE d'une question préalable de conventionalité, dite question préjudicielle, en vue d'apprécier la conformité de la loi nationale au regard du droit supranational.

Il fallait aller plus loin et prévoir un processus similaire en droit interne.

Le droit constitutionnel devient un nouveau terrain d'action ouvert à l'ensemble de la profession.

Comme Madame Michèle Alliot-Marie, alors Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et des Libertés l'avait souligné:

« Les avocats disposeront d'un nouvel outil dans la défense des libertés publiques.

Un outil facile d'accès, puisque soumis à de faibles contraintes formelles.

Un outil puissant, puisqu'il peut aboutir à l'abrogation de certaines lois et ordonnances de niveau législatif».

La dévolution de ces nouvelles prérogatives engage notre responsabilité et élargit notre capacité de défense:

- La Constitution devient un nouvel outil de référence que nous devons maîtriser et mettre en œuvre;

- Il nous appartient de démontrer, dans le cadre d'« écritures distinctes et motivées», que la demande de transmission de la question de constitutionnalité est fondée.

Il était temps d'avoir le « réflexe constitutionnel » après avoir eu le « réflexe communautaire».

Les avocats sont les acteurs à part entière de la construction de ce droit moderne.

C'est au prix de nos efforts que les libertés individuelles bénéficient d'une protection renforcée.

Ainsi:

La QPC est le droit reconnu à toute personne partie à un procès ou une instance de soutenir qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit.

Si les conditions de recevabilité de la question soulevée sont réunies, il appartient au Conseil constitutionnel, saisi sur renvoi par le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation de se prononcer, et, le cas échéant, d'abroger la disposition législative non conforme.

Auparavant, il n'était pas possible de contester la conformité à la Constitution d'une loi d'ores et déjà entrée en vigueur.

La QPC est posée devant une juridiction afin que le Conseil constitutionnel puisse juger si une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit.

Seul le Conseil constitutionnel peut alors abroger la disposition législative en cause.

La QPC doit porter sur une «*disposition législative*»

Il peut notamment s'agir d'une loi organique ou ordinaire, ainsi que d'une ordonnance ratifiée par le Parlement.

La date de l'adoption de ce texte importe peu.

Par ailleurs, une disposition législative qui a été abrogée, mais qui reste applicable au litige, peut faire l'objet d'une QPC.

Si la disposition législative fait l'objet d'une interprétation constante par la Cour de cassation ou le Conseil d'Etat, la QPC a trait à la portée effective que cette jurisprudence confère à la disposition législative.

Comme je l'ai évoqué, il y a quelques instants, la QPC permet de contester la conformité d'une disposition législative aux «*droits et libertés que la Constitution garantit*».

«Si la disposition législative fait l'objet d'une interprétation constante par la Cour de cassation ou le Conseil d'Etat, la QPC a trait à la portée effective que cette jurisprudence confère à la disposition législative».

Ces droits et libertés résultent de la Constitution de 1958 elle-même (liberté individuelle...) et des textes auxquels renvoie le Préambule de la Constitution, à savoir:

- La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (droit de propriété, égalité devant la loi, liberté d'expression...),

- Le Préambule de la Constitution de 1946, c'est-à-dire:

§ Les droits économiques et sociaux énumérés par ce préambule (liberté syndicale, droit de grève...),

§ Les « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » (liberté d'association...),

§ La Charte de l'environnement de 2004 (principe de participation...).

➤ **Il est possible de poser une QPC lorsque l'on est partie à une instance en cours devant une juridiction.**

La QPC est donc posée à titre incident.

➤ **La question peut être posée à tout moment de la procédure tant en première instance, qu'en appel ou en cassation.**

En matière criminelle, la question ne peut être posée que durant la phase d'instruction.

➤ **Les règles de représentation obéissent aux règles applicables devant la juridiction saisie de l'instance.**

➤ **Une QPC est recevable devant toutes les juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire.**

Une seule exception: on ne peut poser de QPC devant la cour d'assises.

➤ **La QPC doit être soulevée par écrit.**

L'écrit doit être motivé.

Il doit toujours être distinct des autres conclusions qui sont produites dans l'instance.

➤ **Une QPC doit démontrer que sont réunies trois conditions:**

1 - L'applicabilité de la loi au litige: La disposition législative en cause doit être applicable au litige ou à la procédure, ou constituer le fondement des poursuites.

2 - L'absence de déclaration préalable de conformité: La disposition législative en cause ne doit pas avoir déjà été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, à la fois dans les motifs et le dispositif d'une de ses décisions.

Ce critère s'applique même dans le cas où l'on invoque un nouveau fondement d'atteinte aux droits et libertés constitutionnels.

Seul un changement des circonstances peut permettre de poser une QPC sur une disposition qui a déjà été déclarée conforme à la Constitution.

3 - Le caractère sérieux ou nouveau de la question:

Le juge de première instance ou d'appel examine si la question n'est pas dépourvue de caractère sérieux.

Le mémoire doit motiver en quoi la disposition législative méconnaît les droits et libertés que la Constitution garantit ou en quoi cette question est nouvelle.

➤ **Que se passe-t-il une fois que l'on a posé une QPC ?**

• **Devant le juge du fond**

Lorsque le juge de première instance ou le juge d'appel reçoit une QPC, il doit se prononcer sur la QPC « sans délai », c'est-à-dire rapidement.

Si les conditions sont réunies, il transmet la QPC au Conseil d'État ou à la Cour de cassation et, en principe, ne statue pas sur le fond du litige dans l'attente de la décision du Conseil d'État ou de la Cour de cassation (sauf s'il s'agit d'une instance dans laquelle la personne est privée de liberté ou s'il y a urgence).

Si la QPC n'est pas transmise, la contestation de cette non-transmission est possible seulement lors du recours en appel ou en cassation visant la décision rendue au fond.

- **Devant le Conseil constitutionnel**

Le Conseil constitutionnel a adopté un règlement sur la procédure relative à la QPC, le 18 février 2010.

Le Conseil doit rendre sa décision dans un délai de trois mois à compter de sa saisine.

Pendant ce délai, les parties sont invitées à échanger des mémoires écrits puis, seront convoquées à une audience de plaidoirie.

La représentation par un avocat n'est pas obligatoire pour la phase d'instruction écrite.

En revanche, seuls les avocats peuvent intervenir lors de l'audience publique de plaidoirie (avocats à la Cour ou aux Conseils).

- **Plusieurs hypothèses doivent être envisagées:**

- **Le Conseil déclare la disposition législative conforme à la Constitution:**

Cette disposition conserve sa place dans l'ordre juridique interne.

La juridiction doit l'appliquer, en prenant en compte les éventuelles réserves d'interprétation formulées par le Conseil constitutionnel.

Cette décision s'impose également à tous les pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

- **Le Conseil déclare la disposition législative contraire à la Constitution:**

La décision du Conseil constitutionnel porte abrogation de cette disposition, qui disparaît ainsi de l'ordre juridique.

La déclaration d'inconstitutionnalité bénéficie en principe à la partie qui a présenté la QPC, à toutes celles qui ont des QPC pendantes sur la même disposition ou à celles qui avaient des instances en cours mettant en jeu cette disposition.

Il appartient toutefois au Conseil constitutionnel de fixer les effets dans le temps de sa décision d'abrogation.

Par exemple, le Conseil constitutionnel peut déterminer une date ultérieure à partir

de laquelle l'abrogation produira ses effets, afin notamment de laisser au Parlement le temps de corriger l'inconstitutionnalité.

Il n'est pas possible de faire appel d'une décision du Conseil constitutionnel.

➤ **En vue du dixième anniversaire de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) en 2020**, le Conseil constitutionnel souhaite encourager et soutenir la réalisation d'une série de travaux de recherche sur la QPC.

Ces travaux doivent permettre de dresser un bilan d'étape de la QPC tout en étant accessibles à un public large.

L'objectif de ces recherches consiste à éclairer certains aspects encore insuffisamment documentés de la QPC.

Dans cette perspective, deux champs principaux ont été retenus:

Le premier vise à mieux connaître les aspects sociologiques de la QPC, à travers notamment les différents acteurs de la procédure.

Le second, à procéder à des bilans jurisprudentiels thématiques dans les principaux domaines juridiques concernés par les décisions QPC.

Les travaux de recherche ont vocation à être publiés et feront l'objet d'une

valorisation particulière à l'occasion de manifestations qui seront organisées par le Conseil constitutionnel au cours de l'année 2020.

Les enseignements issus de ces travaux pourront susciter ou nourrir une réflexion sur l'amélioration du fonctionnement de la QPC.

Pour l'examen des projets qui lui ont été soumis, le Conseil constitutionnel a souhaité constituer auprès de lui un comité scientifique.

Au début de l'été 2018, ce dernier a retenu une quinzaine de thèmes de recherches, dont l'émergence au travers de la QPC d'un droit constitutionnel processuel, l'effet utile des décisions QPC, des monographies sur l'influence de la QPC sur les juridictions judiciaires et administratives de première instance et d'appel, des travaux sur les justiciables de

« Les enseignements issus de ces travaux pourront susciter ou nourrir une réflexion sur l'amélioration du fonctionnement de la QPC ».

la QPC, mais aussi, des approches plus thématiques, comme « *QPC et droit de l'environnement* », « *QPC et droit de la culture* » ou

« *QPC et économie* ».

C'est dire que la QPC imprègne totalement notre paysage judiciaire.

Mieux encore, La QPC s'inscrit dans un Etat de Droit permettant aux justiciables de peser sur leurs droits et leurs libertés.