

**5^{ème} ANNIVERSAIRE
de la Question prioritaire de constitutionnalité**

**Jean-Louis DEBRÉ
2 mars 2015**

Je suis heureux, avec les membres du Conseil, notre Secrétaire général et le personnel du Conseil constitutionnel à l'occasion du cinquième anniversaire de la Question prioritaire de constitutionnalité de vous recevoir.

M. le Président de la Cour européenne des droits de l'homme.
Monsieur le Premier président de la Cour de cassation
Monsieur le Procureur général de la Cour de cassation
Monsieur le Président de la section du contentieux du Conseil d'Etat

Nous avons souhaité marquer cet anniversaire avec vous qui partagez le même engagement au service de l'État de droit avec vous, Monsieur le Président, qui œuvrez dans le même sens à la tête de la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg.
Nous voulions aussi le marquer avec Mesdames et Messieurs les bâtonniers de France, vous qui avez montré l'intérêt que vous portez à la Question prioritaire de constitutionnel et assurez si bien la défense des droits et des libertés.

Mesdames et Messieurs
Chers amis

Merci à tous de votre présence et permettez-moi, un instant, de revenir sur ces années écoulées depuis l'entrée en vigueur de la QPC le 1^{er} mars 2010.

La réussite de la QPC tient d'abord en quelques chiffres. En cinq ans, plus de 10 000 QPC ont été posées devant toutes les juridictions dans toute la France. Ainsi les Français et leurs conseils, les avocats aux Conseils ou à la Cour, se sont remarquablement emparés de cette réforme. Celle-ci a été appliquée dans tous les ressorts et devant tous les types de juridiction.

C'est par exemple une QPC posée devant le TGI de Cusset qui a permis au Conseil constitutionnel de censurer, en 2014, certaines dispositions de l'article 272 du code civil relatives aux sommes non prises en considération pour le calcul de la prestation compensatoire. De même, c'est sur renvoi d'une QPC posée devant le tribunal administratif de Grenoble que le Conseil a censuré des règles relatives aux intercommunalités.

Les exemples pourraient être multipliés. De Laval à Strasbourg, de Saint-Brieuc à Bayonne, de Bobigny à Reims, le tour de France de la QPC témoigne que devant toutes les juridictions administratives et judiciaires, les avocats ont su utiliser cette nouvelle voie de droit. Je suis heureux qu'à ce titre soient ici présents ce soir nombre des 164 bâtonniers de France.

Dans un deuxième temps, c'est au Conseil d'État et à la Cour de cassation de connaître des QPC, transmises ou posées directement devant ces deux cours suprêmes. En cinq ans, celles-ci ont eu à traiter respectivement 835 et 1 447 QPC. Le Conseil d'État et la Cour de cassation en ont respectivement renvoyé au Conseil constitutionnel 207 et 258, soit 24 % et 18 % des QPC qui avaient été posées devant eux ou qui leur avaient été transmises par les juridictions du fond.

Il ne m'appartient pas de faire le bilan de ces cinq années de traitement de la QPC, par les deux ordres de juridiction.

Je voudrais seulement dire que ces deux Cours suprêmes ont parfaitement intégré la réforme et notamment le très bref délai de trois mois dans lequel elles sont tenues de statuer. Elles ont démontré la validité du choix fait en 2008 par le législateur

Le Constituant français n'a alors voulu transposer aucun des deux systèmes principalement en vigueur chez nos voisins. Dans le premier système, les questions de constitutionnalité sont directement renvoyées à la Cour constitutionnelle par le juge saisi du litige. Dans le second système, il existe un contrôle concret, ouvert à tous, une fois épuisé toutes les voies de recours internes. Ces deux systèmes comportent des inconvénients, tenant tant à l'absence d'association de toutes les juridictions à la procédure, qu'au nombre important d'affaires, dès lors traitées dans des délais excessifs.

Une cour constitutionnelle, pas plus qu'une cour suprême administrative ou judiciaire, n'est là pour constituer un nouveau degré de juridiction. C'est là une notion fautive du « droit au juge » auquel vous essayez Monsieur le Président, pour votre part, de remédier avec le protocole n° 16.

Avec la QPC, la France a fait le choix de s'appuyer sur tous les juges pour faire fonctionner le contrôle *a posteriori*. Il s'agit là d'un choix fondateur que le Conseil d'État et la Cour de cassation ont su faire vivre avec succès. Les juges administratifs et judiciaires participent désormais au contrôle de la constitutionnalité de la loi. Il faut en effet qu'ils examinent le sérieux du grief présenté devant eux.

La France était jusqu'en 2008 dans la situation bien étrange où la Constitution était une chose si importante que seuls les parlementaires et les ministres avaient à en connaître, puis le Conseil constitutionnel dans son office de juge *a priori*. La QPC a, en ce sens, été une réforme profondément politique.

Elle a voulu que chacun puisse se réapproprier notre Constitution. Celle-ci est le bien commun de tous les Français et de tous les étrangers vivant en France. Aucun autre texte, rien ni personne ne peut assurer notre lien commun à sa place. D'une certaine manière, les Français l'ont profondément ressenti à l'occasion des attentats récents et de leur rassemblement au soutien de la liberté d'expression et de la laïcité. Ces principes sont au cœur de notre pacte constitutionnel.

Après le juge de première instance ou d'appel puis les Cours suprêmes des deux ordres, administratif et judiciaire, c'est au Conseil constitutionnel de connaître des QPC.

En cinq ans, le Conseil a rendu 395 décisions portant sur 461 QPC. Il s'est prononcé dans un délai moyen de deux mois et dix jours. Il a créé une procédure de traitement de ces QPC faisant succéder une phase d'instruction écrite et une audience de plaidoirie. 392 avocats ont été entendus en cinq ans, se partageant presque également entre les avocats aux Conseils et les avocats à la Cour.

Au Conseil constitutionnel, nous avons vécu cette transformation avec, au début, nous pouvons aujourd'hui le dire, une légère inquiétude. Il s'agissait en effet d'un défi et d'aucun nous attendait, si ce n'est de pied ferme, tout au moins sans bienveillance. Aujourd'hui, chacun vient, c'est naturel, au secours de la victoire. C'était déjà le cas pour le général Joffre qui indiquait après la bataille de la Marne : « *Je ne sais pas qui l'a gagnée mais je sais qui l'aurait perdue* ».

Je voudrais vous donner une dernière statistique qui fait le lien avec le bilan au fond de nos décisions. Dans ces 395 décisions, le Conseil a jugé 145 dispositions législatives contraires aux droits et libertés. Il a alors prononcé des censures totales ou partielles. Le Conseil a également jugé conformes à la Constitution certaines dispositions législatives en assortissant ses déclarations de conformité de réserves d'interprétation.

La QPC a ainsi permis une vague de progrès de l'État de droit sans précédent dans notre pays depuis des dizaines d'années. Ce mouvement a concerné toutes les branches du droit et de très nombreuses dispositions, générales ou ponctuelles.

Parmi ces 145 décisions, je veux bien sûr citer celles portant sur les deux principaux régimes juridiques de privation de liberté, celui de la garde à vue et celui de l'hospitalisation sans consentement. Ces deux régimes, toujours contestés, jamais remis en cause, concernaient chaque année, pour le premier, des centaines de milliers de personnes et, pour le second, des dizaines de milliers de personnes.

Le Conseil constitutionnel a censuré ces deux régimes. Il ne s'est bien sûr pas substitué au législateur pour définir le nouveau régime, mais a imposé que le juge judiciaire, gardien de la liberté individuelle, soit replacé au cœur de ces dispositifs et que l'avocat y trouve également sa place.

Ces deux exemples, soulignent l'utilité et l'efficacité du contrôle de constitutionnalité *a posteriori* pour faire respecter les droits et libertés individuels.

Je veux, d'autre part, souligner avec vous que tel n'est pas l'unique objet du contrôle opéré par le Conseil constitutionnel. Nous devons aussi veiller au respect d'autres exigences constitutionnelles. La Constitution affirme en effet également les prérogatives et les droits de la puissance publique. Il en va de la capacité de nos gouvernements à nous faire vivre ensemble.

À ce titre la QPC a par exemple permis de juger conforme à la Constitution la plupart des dispositions du droit de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Mais la QPC a

également montré toute son utilité au regard du droit du secret de la défense nationale, des fusions de communes, de prérogatives douanières ou de la lutte contre la fraude fiscale.

Toutes ces décisions soulignent l'équilibre auquel nous devons nous attacher. Notre époque est à l'individualisme, voire à un individualisme exacerbé. La sensibilité à la protection des droits et libertés en est d'autant plus grande. Le Conseil constitutionnel prend toute sa part dans protection. Mais il nous fait aussi veiller, avec toutes les autres juridictions, à laisser à nos États la capacité d'agir et le pouvoir de faire prévaloir l'intérêt général sur des intérêts individuels. Le Conseil constitutionnel y veille également dans sa jurisprudence.

J'aimerais enfin vous dire combien les contrôles de constitutionnalité et de conventionnalité sont devenus à mes yeux, d'une part, cohérents et, d'autre part, complémentaires.

En premier lieu, ces contrôles sont cohérents. Ce point n'était pas acquis d'avance dès lors que la France, contrairement à de nombreux pays d'Europe, n'a pas fait le choix de joindre, dans les mêmes mains, les deux contrôles.

Chacun sait que, depuis 1975, le Conseil constitutionnel juge que, dans le cadre de sa mission de contrôle de la constitutionnalité des lois, il ne lui appartient pas d'examiner la compatibilité d'une loi avec les engagements internationaux et européens de la France. L'article 55 de la Constitution constitue une règle de conflit de normes dans un système français moniste.

Avec la QPC, le choix du Parlement de distinguer entre les moyens de conventionnalité et les questions de constitutionnalité a pour conséquence d'interdire la confusion des deux. C'est tout le sens du « p » de la « QPC ».

S'il n'exerce pas de contrôle au regard de la CEDH, le Conseil constitutionnel veille cependant avec un très grand soin à la cohérence de sa jurisprudence avec celle de la Cour de Strasbourg. Chacun connaît, par exemple, l'évolution de notre jurisprudence sur les validations législatives. Depuis la décision 366 QPC du 14 février 2014, nous avons désormais, outre un contrôle identique, des formulations communes.

De nombreux autres exemples vont dans le même sens, avec notamment nos décisions sur les visites domiciliaires, l'appel de l'accusé en fuite, l'application des exigences d'impartialité aux autorités administratives indépendantes, la portée de la liberté d'expression et l'exception de vérité des faits diffamatoires, les exigences applicables aux expropriations pour cause d'utilité publique...

Il n'est pas de semaine où le Conseil ne cherche à analyser sa jurisprudence au regard de celle de la Cour de Strasbourg. Parfois, le Conseil espère influencer celle-ci comme ce fut le cas lorsqu'il se prononça en 2010 sur une QPC relative à l'adoption par un couple non marié. Il fut ensuite très heureux de voir que la Cour cita sa décision et surtout que nos appréciations de conformité concordaient pleinement.

Dans d'autres cas encore, le Conseil se prononce sur des questions inhérentes au contrôle de constitutionnalité, comme le report des effets dans le temps de ses censures prévu à l'article

62 de la Constitution. Nos rencontres se nourrissent alors d'échange sur nos jurisprudences respectives. Il en ressort une meilleure compréhension mutuelle sans que des différences d'appréciation ne soient toujours gommées. Mais parler de ces quelques différences n'est pas l'objet de cette manifestation alors que nous venons d'avoir une réunion de travail à ce sujet. J'applique ici, avec plaisir, le principe *non bis in idem*.

Les contrôles de constitutionnalité et de conventionnalité doivent, je le disais, être non seulement cohérents mais complémentaires. La France est à cet égard dans une situation singulière car ce second contrôle, contrairement à ce qui s'est produit chez tous nos voisins, s'est développé avant le premier. Cette situation a produit deux graves inconvénients. Le premier est relatif à l'adhésion républicaine au contrôle de la loi. Cette adhésion repose avant tout sur le pacte commun national. Personne ne peut l'ignorer. Le second inconvénient tient à la négation du caractère subsidiaire du contrôle exercé en dernier lieu par la Cour de Strasbourg.

Heureusement, la QPC a permis de commencer à remédier à ces graves inconvénients. L'efficacité de la QPC fait disparaître de l'ordonnement juridique les dispositions législatives contraires aux droits et libertés que la Constitution garantit. En cas de décision de conformité à la Constitution, une disposition législative bénéficie d'une présomption de conventionnalité. Seules de très sérieuses raisons peuvent conduire à s'inscrire dans un sens différent. La Cour de Strasbourg est à même d'en décider.

*
* *

La QPC n'a pas encore l'âge de raison mais elle est pourtant déjà majeure. Elle a atteint son double but. D'une part, permettre aux Français et aux étrangers vivant en France de mieux s'approprier notre idéal commun énoncé dans notre texte suprême. D'autre part, renforcer l'État de droit au service tant des droits et libertés individuels que de l'intérêt général et du vivre ensemble qui s'exprime dans l'action de la puissance publique.

Cette réussite de la QPC est un formidable démenti opposé à tous ceux qui sombrent dans le déclinisme. La France sait se réformer quand elle se rassemble. Tel fut avec la QPC le cas de la grande famille juridique, des magistrats administratifs et judiciaires, des avocats aux Conseils et à la Cour, des membres et des personnels du Conseil constitutionnel.

Je vous souhaite, je nous souhaite un très bon anniversaire.