

# LA QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ

Depuis le 1er mars 2010, tout justiciable a la possibilité de soulever une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction judiciaire ou administrative. Cette nouvelle voie de droit permet à toute personne de faire reconnaître par le Conseil constitutionnel qu'une disposition législative applicable au litige auquel elle est partie est contraire à la Constitution et de solliciter son abrogation par la Haute juridiction.

Les textes applicables en la matière sont les suivants :

- article 61-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 introduit par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 ;
- loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution ;
- décret n° 2010-148 du 16 février 2010 portant application de la loi organique du 10 décembre 2009 ;
- décret n° 2010-149 du 16 février 2010 relatif à la continuité de l'aide juridictionnelle en cas d'examen de la QPC par le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et le Conseil constitutionnel ;
- circulaire du ministre d'Etat, Garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés n° CIV/04/10 du 24 février 2010 relative à la présentation de la QPC ;
- circulaire du Premier Ministre n° 5449/SG du 3 mars 2010.

## I) Présentation de la procédure devant les juridictions du fond

La loi organique du 10 décembre 2009 détermine, en premier lieu, la fonction du juge du fond devant lequel est invoquée une violation de la Constitution par une disposition applicable au litige (juge de première instance ou d'appel) et, en second lieu, celle du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, appelés à jouer un rôle de filtre du bien-fondé de la question posée, en vue de sa transmission au Conseil constitutionnel, seule autorité compétente pour juger de l'inconstitutionnalité des dispositions législatives applicables au litige et pour abroger ces dernières.

### I - 1 – Le champ d'application de la QPC

Des limites ont été fixées par l'article 61-1 de la Constitution et par la loi organique, tant en ce qui concerne les dispositions législatives dont la constitutionnalité pourra être mise en cause (on ne peut contester l'ensemble d'une loi mais seulement des dispositions de la loi), qu'en ce qui concerne les principes pouvant être invoqués à leur encontre (les dispositions législatives doivent porter atteinte aux « droits et libertés » garantis par la Constitution et les textes ou principes ayant valeur constitutionnelle : Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, Charte de l'environnement, « principes fondamentaux » issus des lois républicaines de la III<sup>e</sup> République comme la liberté d'association ou l'enseignement...). Il appartiendra naturellement à la jurisprudence de préciser ces limites.

### I - 2 – Le traitement de la QPC par les juridictions du fond

La juridiction saisie doit se prononcer **prioritairement** sur la question d'inconstitutionnalité, par une décision **motivée**. Quelles que soient la requête au fond et la juridiction saisie, le moyen d'inconstitutionnalité doit être présenté dans un écrit distinct et motivé, sous peine de voir le juge du fond soulever l'irrecevabilité de la QPC, étant précisé que ce moyen ne peut être soulevé d'office par le juge ..

#### I-2-a/ Délais : Le juge du fond statue "sans délai" sur la QPC

Les parties (y compris, s'agissant des services de l'Etat, les ministres, les préfets et les établissements publics) disposent d'un « bref délai » pour produire des observations. Lorsqu'il la juge recevable, le juge du fond transmet, par une décision motivée, sous huit jours, la QPC au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation, avec les mémoires ou les conclusions des parties. Il n'est pas tenu de transmettre une QPC mettant en cause, par les mêmes motifs, une disposition législative dont le Conseil d'Etat, la Cour de cassation ou le Conseil constitutionnel est déjà saisi. En ce cas, le juge du fond diffère sa décision sur le fond jusqu'à ce qu'il soit informé de la décision du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation et, le cas échéant, du Conseil constitutionnel.

**I-2-b/ La QPC doit être soumise à un débat contradictoire** et, s'agissant de l'ordre judiciaire, lorsque le ministère public n'est pas partie à l'instance, la QPC lui est communiquée, pour avis. Certaines procédures, notamment en matière pénale, font l'objet de dispositions particulières (cf. article 4 du décret n° 2010-148 du 16 février 2010).

**I-2-c/Le juge du fond transmet la QPC au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation si les trois conditions suivantes sont remplies :**

- a) la disposition contestée est applicable au litige ou à la procédure ou constitue le fondement des poursuites ;
- b) elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement de circonstances de droit ou de fait de nature à remettre en cause l'appréciation du juge constitutionnel (changement de normes constitutionnelles, modification de la portée de la disposition législative contestée...);
- c) elle n'est « pas dépourvue de caractère sérieux » (il s'agit d'écarter les questions dilatoires ou fantaisistes).

**I-2-d/ Le juge du fond sursoit à statuer jusqu'à réception de la décision du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation ou bien, s'il a été saisi, du Conseil constitutionnel.** Dans certains cas, toutefois, la juridiction statuera sans attendre (lorsqu'une personne est privée de liberté à raison de l'instance, lorsque le sursis à statuer risque d'entraîner des conséquences irrémédiables ou manifestement excessives pour les droits d'une partie...).

La QPC est toujours soulevée à l'occasion d'un litige sur le fond. Alors que le refus de transmission de la QPC ne peut être contesté seul devant le juge d'appel, elle peut être à nouveau soulevée devant ce juge à l'occasion d'un appel formé contre le jugement au fond de première instance.

## II – Présentation de la procédure devant les juridictions suprêmes <sup>(1)</sup>

Le Conseil d'Etat et la Cour de cassation sont appelés à jouer le rôle de filtre des QPC soulevées devant les juges de première instance ou d'appel ou bien peuvent être saisis directement d'une QPC (par exemple, recours directs devant le Conseil d'Etat contre un décret, recours en cassation devant le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation...).

### II - 1 – L'examen de la QPC par le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation

#### II-1-a/ Délais :

Le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation dispose d'un délai de **trois mois** à compter de la présentation de la QPC pour se prononcer sur la transmission de celle-ci au Conseil constitutionnel. En cas de non-respect de ce délai, la QPC est transmise automatiquement au Conseil constitutionnel.

Les parties, le ministre compétent et le Premier ministre disposent d'un délai d'**un mois** (ou, le cas échéant, du délai qui leur est imparti) à compter de la décision de transmission de la question de constitutionnalité au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation, pour présenter des observations, lorsque la QPC est transmise par une juridiction du fond ou qu'elle est soulevée pour la première fois devant la Cour de cassation.

En revanche, lorsque la QPC est soulevée pour la première fois devant le Conseil d'Etat, un « **bref délai** » <sup>(2)</sup> leur est imparti.

#### II-1-b/Conditions de transmission au Conseil constitutionnel :

Une fois la QPC transmise au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation, ces derniers procèdent à un nouvel examen des conditions a) et b) mentionnées au I-2-c.

Quant à la condition c), elle diffère devant les juridictions suprêmes : le renvoi devant le Conseil constitutionnel ne sera opéré que si le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation estime que la question « *est nouvelle ou présente un caractère sérieux* », condition, par conséquent, plus exigeante<sup>(3)</sup>.

### II - 2 – Le déroulement de l'instance devant Conseil constitutionnel

Dès sa saisine, le Conseil constitutionnel « *avise immédiatement le Président de la République, le Premier ministre et les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat* », pour leur permettre de lui adresser leurs observations, dans un délai qu'il leur a imparti et qui ne peut faire l'objet d'un report.

La position du gouvernement s'exprime par un mémoire unique, présenté au nom du Premier ministre, préparé de façon interministérielle (cf. circulaire du Premier ministre n°5449/SG du 3 mars 2010).

#### II-2-a/ Délais :

Le Conseil constitutionnel doit se prononcer dans un délai de **trois mois** à compter de sa saisine.

Pour des raisons pratiques, le principe retenu par le Conseil constitutionnel est qu'au cours de l'instruction, tous les actes et pièces de procédure, avertissements et convocations sont notifiés par voie électronique aux parties qui doivent (cf. article 3 du règlement de procédure du Conseil constitutionnel) présenter leurs observations dans le délai qui leur est imparti.

#### II-2-b/ La procédure devant le Conseil constitutionnel est contradictoire.

Le Conseil constitutionnel a la possibilité d'une part, de recourir à une audition à laquelle les parties sont invitées à assister (ces dernières présenteront ensuite leurs observations dans un délai fixé par la Haute juridiction) et, d'autre part, de leur communiquer les griefs qui pourraient être relevés d'office auxquels elles peuvent répondre.

L'audience est publique et fait l'objet d'une retransmission audiovisuelle en direct dans une salle ouverte au public dans l'enceinte du Conseil (sauf décision de restreindre la publicité ou ordonnance de huis clos). Les observations orales peuvent être présentées par les représentants des parties, s'ils sont avocats au Conseil ou au barreau, ainsi que par les agents désignés par les autorités avisées de la saisine du Conseil.

**II-2-c/ La décision du Conseil constitutionnel est notifiée aux parties** et communiquée au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation, le cas échéant à la juridiction du fond devant laquelle elle a été soulevée, ainsi qu'à toutes les institutions avisées de la saisine.

Elle fait l'objet d'une publication au Journal officiel de la République française.

Conformément à l'article 62 de la Constitution, elle n'est susceptible d'**aucun recours** et s'impose aux pouvoirs publics, à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

Les dispositions déclarées inconstitutionnelles par le Conseil constitutionnel sont abrogées, à compter de la publication de la décision au Journal officiel de la République française ou à compter d'une date ultérieure fixée par la Haute juridiction. Le Conseil peut déterminer les effets de cette annulation.

En conclusion, seule la pratique permettra de préciser le rôle joué par le Conseil d'Etat et la Cour de cassation ainsi que par les juridictions du fond dans la procédure, mais il est certain que la mise en oeuvre de cette réforme va nécessairement modifier le rôle jusqu'à présent tenu par le Conseil constitutionnel en matière de contrôle de constitutionnalité.

**Un suivi centralisé des QPC est mis en place au sein des ministères sociaux. Ses modalités seront précisées aux correspondants juridiques des directions.**

#### Quelques éléments bibliographiques :

« La question prioritaire de constitutionnalité : une nouvelle voie de droit » (B. Mathieu, *La semaine juridique*, éd. générale, n° 52, 21 décembre 2009) ; « La question prioritaire de constitutionnalité. Aspects procéduraux » (H. Croze, *La semaine juridique*, éd. générale, n° 9-10, 1er mars 2010) et voir spécialement l'intervention du Secrétaire général du Conseil constitutionnel, en ligne sur le site internet du Conseil constitutionnel ([www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)).

(1) La QPC ne peut être soulevée devant le Tribunal des conflits, la Cour supérieure d'arbitrage et la cour d'assises.

(2) Lors des premières saisines intervenues le 1er mars 2010, le Conseil d'Etat a fixé ce délai à 15 jours et 17 jours.

(3) Cf. la décision du Conseil constitutionnel, DC n° 2008-595, considérant 21.

*Cette fiche a été réalisée par le bureau de l'expertise et du conseil juridique de la direction des affaires financières, juridiques et des services.*