

# Revue

Lexbase Hebdo édition publique n°243 du 19 avril 2012

[Question prioritaire de constitutionnalité] Événement

## Le Conseil constitutionnel est-il devenu une Cour suprême ?

N° Lexbase: N1456BT4

par Yann Le Foll, Rédacteur en chef de Lexbase Hebdo — édition publique

Créé par la Chambre des notaires de Paris, le Club du Châtelet est un espace d'échange, de réflexion et de proposition autour de sujets d'actualité et de société. Il organisait, le 10 avril 2012, une conférence sur le thème "Avec la question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel est-il devenu une Cour suprême ?", animée par Alain Lambert, ancien ministre, Conseiller maître à la Cour des comptes, Président du Club du Châtelet et par Christian Lefebvre, Président de la Chambre des notaires de Paris. Cette conférence avait pour invité d'honneur Marc Guillaume, Conseiller d'Etat, Secrétaire général au Conseil constitutionnel et éminent spécialiste de la QPC. Au cours de son intervention, il a, notamment, souligné que cette nouvelle procédure a fait progresser la protection des droits et libertés sans remettre en cause la sécurité juridique et qu'elle a renforcé le rôle du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation. Il a aussi précisé que le Conseil constitutionnel n'est ni un juge conventionnel, ni une Cour suprême au-dessus du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, mais reste un juge spécialisé en matière constitutionnelle.

Marc Guillaume a, tout d'abord, rappelé que c'est lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (loi n° 2008-724, de modernisation des institutions de la Vème République N° Lexbase : L7298IAK) qu'un nouvel article 61-1 (N° Lexbase : L5160IBQ) a été introduit dans la Constitution, afin de créer, à côté du contrôle de constitutionnalité *a priori* aujourd'hui exercé par le Conseil constitutionnel, un contrôle de constitutionnalité *a posteriori*. L'article 61-1 de la Constitution appelait l'adoption d'une loi organique nécessaire à son application ; la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009, relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution (N° Lexbase : L0289IGS), a permis à la réforme d'entrer en vigueur le 1er mars 2010. Et si les premiers mois d'application de la QPC ont pu se révéler chaotiques, notamment lorsque la Cour de cassation a posé à la Cour de justice de l'Union européenne une question préjudicielle relative à la conformité au droit communautaire de l'une des dispositions de la loi organique (Cass., QPC, 16 avril 2010, n° 10-40.002 N° Lexbase : A2046EX3), ainsi que lorsque cette même juridiction a refusé de renvoyer au Conseil constitutionnel une question de constitutionnalité relative à la disposition de la loi n° 90-615 du 13 juillet 1990, tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe (N° Lexbase : L3324IKC) (Cass. QPC, 7 mai 2010, n° 09-80.774, P+B N° Lexbase : A1974EXE). La Cour de cassation avait, notamment, été accusée de freiner la réforme en refusant de transmettre certaines questions aux Sages, au motif qu'elle mettait en cause non pas la loi elle-même, mais son interprétation. Les juges du quai de l'Horloge apparaissaient, l'on s'en souvient, peu désireux de voir le Conseil s'ériger en véritable Cour suprême qui aurait pu invalider ses interprétations souveraines de la loi. Deux ans plus tard, l'on ne peut que constater que ces craintes étaient infondées (I), et que l'institution de la rue de Montpensier, en dépit du rôle accru que lui a apporté la QPC, n'est en rien devenue une Cour outrepassant ses prérogatives nées en 1958 (II).

## I — Le Conseil constitutionnel demeure une véritable Cour constitutionnelle

La période de trouble née avec l'apparition de la QPC semble désormais révolue, puisque, comme le souligne Marc Guillaume, en deux ans d'application concrète et 230 décisions plus tard, cette procédure est un incontestable succès, la rapidité procédurale n'ayant entraîné aucune insécurité juridique. Elle n'apparaît pas plus comme un "cheval de Troie" au service des Sages au détriment de leurs collègues du Palais-Royal et du quai de l'Horloge. La procédure de filtrage a joué pleinement son rôle. En effet, sur 4 000 à 5 000 QPC présentées devant les juridictions de première instance, environ 1 000 sont arrivées devant le Conseil d'Etat et la Cour de cassation, qui en ont finalement renvoyé 240 à la rue de Montpensier. Par ailleurs, la durée totale de la procédure, de 7 à 8 mois, est assez faible comparée à celle de la Cour européenne des droits de l'Homme, qui se déroule plutôt sur une durée de 7 à 8 ans. La QPC a aussi été une réussite sur le plan de la profession de l'avocat, puisque ce sont les représentants de 36 barreaux qui ont été amenés à plaider devant le Conseil constitutionnel dans le cadre de la QPC. Cette procédure a, également, et pour effet premier de bénéficier aux requérants, puisque le Conseil constitutionnel a jugé, dès sa décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, sur la loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution (N° Lexbase : A3193EPX), que la priorité d'examen de la QPC avait pour seul effet d'imposer l'ordre d'examen des moyens présentés par les parties.

Tel est, également, le sens des décisions n° 2010-1 QPC relative à la "décristallisation" des pensions (Cons. const., décision n° 2010-1 QPC, du 28 mai 2010 N° Lexbase : A6283EXY), n° 2010-6/7 QPC relative à l'incapacité électorale de plein droit des élus ayant subi une condamnation pénale (Cons. const., décision n° 2010-6/7 QPC, du 11 juin 2010 N° Lexbase : A8020EYP) et n° 2010-10 QPC relative à l'inconstitutionnalité de l'article 90 du Code disciplinaire et pénal de la marine marchande (N° Lexbase : L7267DEU) (Cass. crim., 13 octobre 2010, n° 09-85.443, F-P+B N° Lexbase : A9089GGQ). Dans la décision n° 2010-10 QPC, le Conseil a veillé à rappeler le caractère rétroactif de sa décision au bénéfice des requérants : la disparition de la composition inconstitutionnelle des tribunaux maritimes commerciaux "*est applicable à toutes les infractions non jugées définitivement au jour de la publication de la décision*". A la suite de la décision n° 2010-6/7 QPC, la Cour de cassation a tiré immédiatement les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel en jugeant que la condamnation d'un élu du chef de prise illégale d'intérêts peut figurer au casier judiciaire de ce dernier (Cass. crim., 23 juin 2010, n° 09-86.425, F-P+I N° Lexbase : A5066E87).

Par ailleurs, la réforme du 23 juillet 2008 a investi le Conseil constitutionnel, sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation, du pouvoir d'abroger les dispositions législatives non conformes aux droits et libertés que la Constitution garantit. Cette centralisation du contrôle de constitutionnalité, avec effet abrogatif *erga omnes*, est un important gage de sécurité juridique et de cohérence dans la protection des droits fondamentaux des citoyens. Dans le même temps, une modification de l'article 62 de la Constitution (N° Lexbase : L0891AHH) a été introduite, afin de donner au Conseil constitutionnel les moyens de tirer les conséquences des éventuelles déclarations d'inconstitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1, en lui permettant de fixer à une date ultérieure à sa décision les effets de l'abrogation et de déterminer les conditions et limites dans lesquelles les effets produits par la disposition législative abrogée sont susceptibles d'être remis en cause, comme le témoigne encore récemment, la décision n° 2012-226 QPC du 6 avril 2012 (N° Lexbase : A1495II9) qui abroge les articles L. 15-1 (N° Lexbase : L2960HL9) et L. 15-2 (N° Lexbase : L2962HLB) du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique fixant les règles de droit commun relatives à la prise de possession à la suite d'une expropriation, abrogation reportée au 1er juillet 2013 en raison des conséquences manifestement excessives que pourrait avoir leur abrogation immédiate. Le Conseil constitutionnel a aussi reporté dans le temps les effets de l'inconstitutionnalité prononcée dans la décision n° 2010-1 QPC sur la "décristallisation" et dans la décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010 (N° Lexbase : A4551E7P) sur la garde à vue.

Comme le souligne Marc Guillaume, le caractère protecteur de la QPC est encore renforcé par le texte même de l'article 61-1 qui vise expressément "[...] *les droits et libertés que la Constitution garantit* [...]", au regard de l'article 61 qui soumet, quant à lui, au contrôle des Sages les lois, les lois organiques, ou encore les règlements des assemblées parlementaires, lesquelles concernent moins directement le citoyen *lambda*. En outre, ce même contrôle ne connaît pas d'autres notions telles que les cavaliers législatifs ou le partage de la loi et du règlement. Et même dans la question spécifique du contrôle des lois transposant une Directive européenne, qui devrait normalement relever de sa compétence, le Conseil laisse au droit communautaire la charge d'assurer la protection des principes communs dans le cadre des transpositions de Directive, ne se réservant que le soin de protéger les principes spécifiques à l'ordre constitutionnel national. Dans sa décision du 12 mai 2010 "jeux d'argent et de hasard en ligne" (Cons. const., décision n° 2010-605 DC N° Lexbase : A1312EXU), il a, ainsi, précisé que la violation manifeste par le législateur de l'obligation de transposer une Directive n'est pas invocable dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Enfin, le Conseil constitutionnel a déjà jugé qu'il ne lui appartenait pas d'évaluer l'appréciation faite par le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation de l'applicabilité au litige de la disposition législative -l'une des trois conditions fixées

dans la loi organique, le deuxième critère exigeant que la disposition n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil sauf changement des circonstances, le troisième critère étant celui du "caractère sérieux" de la question posée-. Il a ainsi voulu souligner qu'il n'est juge que de la loi et non pas de l'affaire. Le mécanisme de la QPC aboutit donc bien à la préservation de notre organisation juridictionnelle, souligne le secrétaire général du Conseil constitutionnel.

## II — La procédure de la QPC n'a pas transformé le Conseil Constitutionnel en Cour suprême

Marc Guillaume rappelle qu'il existe deux grands modèles de juge constitutionnel dans le monde : la Cour suprême américaine, l'arrêt fondateur du contrôle de constitutionnalité américain étant la décision "Marbury v. Madison" rendue par la Cour suprême le 24 février 1803. Dans ce modèle, le contrôle est diffus, ce qui signifie que tous les tribunaux, qu'ils soient fédéraux ou d'Etat, peuvent examiner la constitutionnalité d'une norme juridique. A l'inverse, le modèle européen inspiré par le juriste autrichien Hans Kelsen, se caractérise par un contrôle centralisé, c'est-à-dire relevant de la compétence d'une seule cour constitutionnelle et non de tous les tribunaux. Le modèle français s'inscrit pleinement dans cette hiérarchie. Dans cet ordre interne, la Constitution est au sommet de la hiérarchie des normes. Cette primauté est reconnue tant par le Conseil constitutionnel (Cons. const., décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 N° Lexbase : A9156DDH) que par le Conseil d'Etat (CE Ass., 30 octobre 1998, n° 200 286, publié au recueil Lebon N° Lexbase : A8519ASC) et par la Cour de cassation (Ass. plén., 2 juin 2000, n° 99-60.274 N° Lexbase : A8757AHS). A cet égard, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation apparaissent comme les véritables Cours suprêmes de leurs ordres respectifs, puisqu'elles sont les seuls juges du caractère sérieux de la QPC. Les juridictions inférieures ne peuvent donc instrumentaliser cette procédure en refusant les transmissions de manière abusive.

Par ailleurs, dans la décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, dans laquelle le Conseil rappelle, de manière limitée et strictement définie, rappelle que sa mission n'est pas de connaître de l'instance à l'occasion de laquelle la QPC a été posée : "*seuls l'écrit ou le mémoire distinct et motivé ainsi que les mémoires et conclusions propres à cette question prioritaire de constitutionnalité doivent lui être transmis*". Il est un juge spécialisé en matière d'appréciation de la constitutionnalité de la loi et uniquement cela. En outre, comme il l'a reconnu à de nombreuses reprises, en posant une question prioritaire de constitutionnalité, tout justiciable a le droit de contester la constitutionnalité de la portée effective qu'une interprétation jurisprudentielle opérée par les juridictions administratives ou judiciaires constante confère à cette disposition (Cons. const., décision n° 2010-39 QPC du 6 octobre 2010 N° Lexbase : A9923GAR ; décision n° 2010-96 QPC du 4 février 2011 N° Lexbase : A1689GRY ; décision n° 2011-127 QPC du 6 mai 2011 N° Lexbase : A7886HPR). Autrement dit, le requérant qui pose une QPC a le droit que soit examinée la constitutionnalité d'une disposition législative telle qu'elle est appliquée. Ainsi, dans la décision n° 2010-52 QPC du 14 octobre 2010 (N° Lexbase : A7696GBN), le Conseil d'Etat, par une décision devenue définitive en date du 27 juillet 2009 (CE 3° et 8° s-s-r., 27 juillet 2009, n° 295 637, mentionné dans les tables du recueil Lebon N° Lexbase : A1239EK4), avait jugé que la loi de 1941 avait mis à la charge de la Compagnie agricole de la Crau un prélèvement obligatoire de caractère fiscal. C'est la loi de 1941 ainsi interprétée dont le Conseil constitutionnel devait apprécier la conformité à la Constitution. C'est donc l'interprétation de la disposition législative effectuée par les juges du Palais-Royal et du Quai de l'horloge qui est prise en compte, et pas celle que les Sages pourraient éventuellement lui donner.

Cependant, si le Conseil constitutionnel est l'unique juge de la constitutionnalité des lois, conforté dans ce rôle par la création du contrôle *a posteriori*, il n'est pas juge de leur conventionalité : celle-ci relève du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation ainsi que de leur ordre de juridiction, comme l'ont confirmé les Sages dans la décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010. Le Conseil constitutionnel a rappelé que, depuis la décision "IVG" de 1975 (décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975 N° Lexbase : A7913AC3), il n'est pas juge de la conventionalité des lois. Ainsi, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat ont retenu la même interprétation de l'articulation de la QPC avec le droit communautaire dans leurs décisions respectives des 12 (décision n° 2010-605 DC) et 14 mai 2010 (CE 9° et 10° s-s-r., 14 mai 2010, n° 312 305, publié au recueil Lebon N° Lexbase : A1851EXT) ; l'on peut, enfin, citer l'arrêt "Melki" du 22 juin 2010 (CJUE, 22 juin 2010, aff. C-188/10 et C-189/10 N° Lexbase : A1918E3G) par lequel la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (N° Lexbase : L2581IPB) ne s'oppose pas à une législation nationale qui instaure une procédure de contrôle de constitutionnalité des lois nationales.

Comme on le voit, le nouveau rôle prépondérant attribué à l'institution de la rue de Montpensier s'accompagne de nombreux garde-fous destinés à empêcher toute dérive absolutiste. Il renforce, au contraire, le rôle du pouvoir législatif puisque celui-ci connaît, désormais, les risques encourus à élaborer des textes qui s'éloigneraient trop de la norme suprême, et celui du Parlement, conduit à refaire la loi à la suite de l'abrogation de dispositions législatives jugées non-conformes à la Constitution. Une évolution donc vers ce que le doyen Carbonnier souhaitait de ses vœux, comme le rappelle, Christian Lefebvre, à savoir un "*droit humble*", débarrassé des textes qui ne seraient

plus adaptés à la situation sociale.