

# Lettre d'actualité de la QPC

n° 1 – juillet 2023

*Articles en version intégrale*

## Première *Lettre d'actualité de la QPC*

éditorial de **Laurent Fabius**, président du Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel publie aujourd'hui le premier numéro d'une "*Lettre d'actualité de la QPC*", à laquelle vous pouvez vous abonner sur notre site internet QPC 360° et que vous pourrez également trouver sur notre site internet principal et sur nos réseaux sociaux.



### Pourquoi cette Lettre ?

La première raison, et la plus essentielle, est que, véritable "révolution de velours" ainsi que je l'avais qualifiée lors de son dixième anniversaire en 2020, la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) est une avancée importante de l'État de droit en France. Parce qu'elle s'est mise en œuvre de manière somme toute très fluide, elle n'a pas nécessairement été accompagnée d'un effort d'analyse, de formation et de communication à la mesure des enjeux qui s'y attachent.

C'est pourquoi, à l'approche du dixième anniversaire de la procédure, le Conseil constitutionnel, en relation étroite avec les deux ordres de juridiction, avec la profession des avocats et avec l'Université, a initié un programme de recherches que nous avons dénommé "QPC 2020"<sup>1</sup>.

Du bilan des dix premières années de la QPC que nous avons établi à la fin de 2020, il ressortait qu'elle était considérée comme un véritable progrès pour la justice en France. La principale difficulté significative mise en évidence par ce bilan était que nous nous heurtions, praticiens de la procédure et plus grand public intéressé, à l'absence de système d'information permettant d'appréhender finement la réalité de l'activité QPC, au-delà de la jurisprudence aisément accessible du Conseil d'État, de la Cour de cassation et du Conseil constitutionnel.

C'est pourquoi, à la fin de 2020, j'avais décidé que, en relation étroite avec les deux ordres de juridiction, avec la profession des avocats, avec le ministère de la justice et avec l'Université, le Conseil constitutionnel allait entreprendre de remédier à ce défaut d'ici le début de l'année 2023 par la création d'un outil de connaissance de la QPC propre à permettre à toutes et tous de la connaître, le cas échéant de la pratiquer et, en tout cas d'y trouver, pour le flux du moins la somme de l'ensemble des décisions QPC rendues par les juridictions françaises, qu'elles soient ou non de renvoi.

C'est ce que nous avons pu faire au tout début de janvier dernier avec le déploiement du nouveau site internet QPC 360°. Celui-ci s'alimente et s'alimentera toujours plus de la démarche d'*open data* des deux ordres de juridiction mais, dans l'attente de l'aboutissement de celle-ci, il requiert, conformément au cadre réglementaire adopté pour l'établir, que des décisions QPC hors *open data* viennent

---

<sup>1</sup> Pour prendre connaissance des conclusions de ces recherches : <https://qpc360.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/octobre-2020-hors-serie>

jusqu'au Conseil constitutionnel, à charge pour lui d'en assurer, notamment, la *pseudonymisation* avant de les publier.

Nous voici donc en ce mois de juillet 2023 munis d'une base de connaissance inédite de la QPC, constituée de plus de 3 000 décisions QPC de toutes les catégories de juridictions appliquant cette procédure, et en mesure d'étudier plus finement que par le passé, par exemple, les variations de l'activité QPC à l'échelle nationale ou encore les différentes pratiques de la procédure.

A la faveur de ce nouveau progrès, j'ai souhaité installer le 19 juin dernier au Conseil constitutionnel un Observatoire de la QPC, que je réunirai deux fois par an et qui rassemble de hautes personnalités représentant les deux ordres de juridiction, la profession des avocats et l'Université.

Le Conseil constitutionnel n'a évidemment aucune intention de s'immiscer dans l'office des juridictions et autres institutions ainsi représentées. Dans le champ juridictionnel, un observatoire n'est pas le lieu dans lequel pourrait être débattue telle ou telle décision de justice.

En revanche, il est une réalité à laquelle nous ne pouvons collectivement échapper : avoir en partage des responsabilités quant au bon fonctionnement de la procédure de la QPC, ce qui justifie que nous nous donnions les moyens d'échanger à échéances régulières et de manière confiante sur la vie de la procédure et sur ce qui pourrait être entrepris, y compris bien sûr par le Conseil constitutionnel, pour faciliter sa connaissance et son appropriation par les professionnels du droit.

Avec cette "*Lettre d'actualité de la QPC*", notre objectif est précisément, au bénéfice du déploiement du site QPC 360° et de l'installation de l'Observatoire de la QPC, de vous fournir régulièrement des informations utiles sur l'actualité de la procédure, sur les formations et les outils qui permettent de mieux la connaître et de la pratiquer, et de rassembler des témoignages de praticiens de la procédure.

En ce mois de juin 2023, à l'issue d'une première réunion de l'Observatoire de la QPC, nous avons identifié deux grands axes de travail auxquels je prévois de porter personnellement la plus grande attention dans les prochains mois. Le premier est d'obtenir, ainsi que le prévoit un décret du 13 octobre 2022, que l'ensemble des décisions QPC 360° puissent véritablement être intégrées sur le site QPC 360° : cela implique un effort particulier de la part des juridictions. Le second est le développement de l'offre de formations à la QPC, ce pour quoi d'intéressantes perspectives s'ouvrent.

Autant de questions qui, avec bien d'autres, sont abordées dans ce premier numéro de la "*Lettre d'actualité de la QPC*". Je vous en souhaite bonne lecture !

**Laurent Fabius**

## **19 juin 2023 : le Président du Conseil constitutionnel, Laurent Fabius, a installé l'Observatoire de la QPC**

Le Président Fabius a présidé le 19 juin dernier au Conseil constitutionnel la réunion inaugurale de l'Observatoire de la QPC, qu'il réunira deux fois par an et qui rassemble de hautes personnalités représentant les deux ordres de juridiction, la profession des avocats et l'Université.

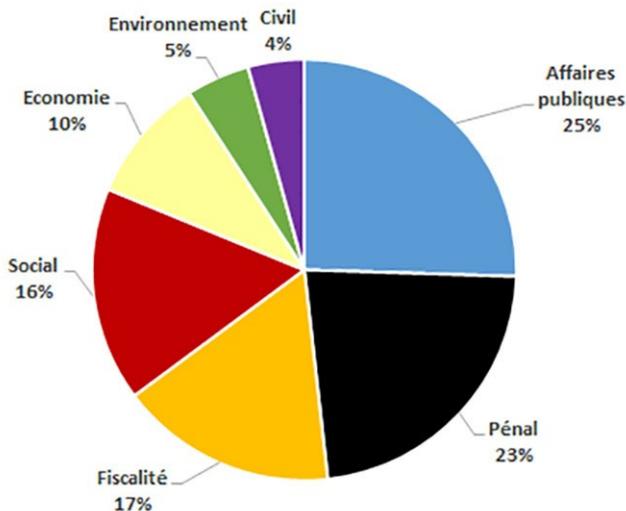
Parmi ses membres : le vice-président du Conseil d'État, le premier président et le procureur général de la Cour de cassation, les présidents des 4 conférences des juridictions judiciaires du premier degré et d'appel, un représentant du ministère de la justice, le président de l'Ordre des avocats aux conseils, le président du Conseil national des barreaux, le président de la Conférence nationale des doyens de faculté de droit et de science politique, le doyen de l'école de droit de Sciences Po et le professeur Mélin-Soucramanien.

Cette première réunion a notamment été l'occasion de dresser un premier bilan de l'alimentation du portail QPC 360° et de dégager un consensus entre les membres de l'Observatoire sur la nécessité d'actions complémentaires, conjointes entre le ministère et en particulier la direction des services judiciaires, les chefs de juridiction et les directions de greffes afin de faciliter la mise en œuvre de l'obligation de transmission faite aux juridictions par le décret du 13 octobre 2022 (voir, dans la présente Lettre, l'article "Le déploiement de QPC 360°, une démarche doublement originale").

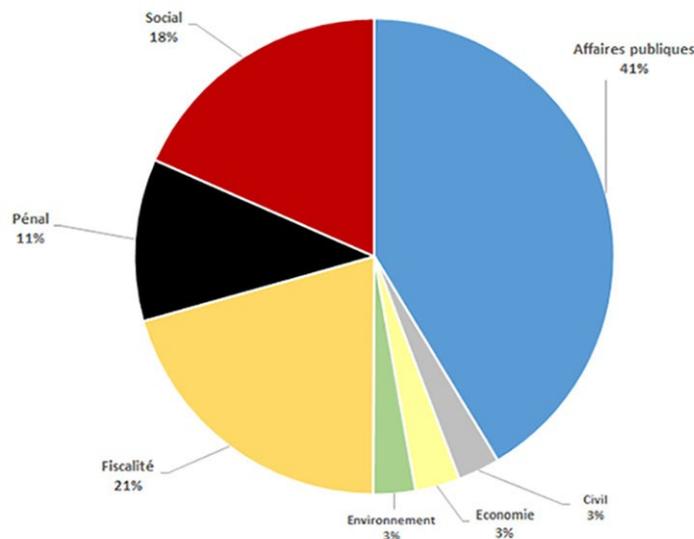
Elle a également été l'occasion de premiers échanges approfondis sur l'organisation de formations à la QPC à l'intention, notamment, des magistrats et avocats.

## Les chiffres clés

Toutes les décisions QPC du Conseil constitutionnel depuis 2010 par matières



Toutes les décisions QPC depuis le 1/1/2023 par matières



L'activité QPC restituée de QPC 360° depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023 fait notamment apparaître que si la matière fiscale continue d'occuper, en dernier lieu, près du tiers de l'activité QPC devant les juridictions administratives, sa part continue de s'éroder dans le contentieux QPC venant jusque devant le Conseil constitutionnel.

Si la matière sociale occupe, en dernier lieu, une part très significative de l'activité QPC devant les juridictions judiciaires (sans être non plus négligeable devant les juridictions administratives, sa part demeure relativement étale dans le contentieux QPC venant jusque devant le Conseil constitutionnel.

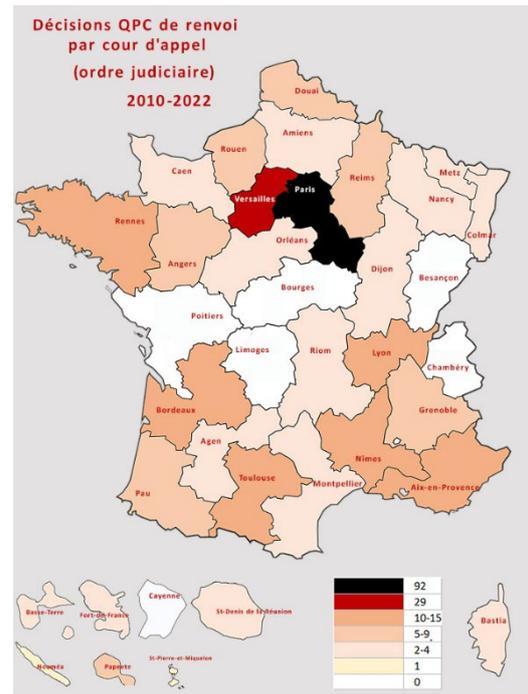
La matière environnementale apparaît comme susceptible de donner lieu, dans une proportion sans doute plus forte que d'autres, à transmission de QPC jusque devant le Conseil constitutionnel, sur le fondement notamment des dispositions de la Charte de l'environnement.

L'élément le plus nouveau mis en lumière par les données rendues accessibles avec QPC 360° a trait au fait que, devant les tribunaux et les cours, une proportion très significative de QPC sont rejetées pour irrecevabilité pour méconnaissance des exigences procédurales propres à la procédure de la QPC, notamment du fait du défaut de mémoire distinct.

## Décisions QPC de renvoi par cour d'appel (ordre judiciaire)

Les décisions de renvoi des juridictions judiciaires du fond ayant donné lieu à une décision du Conseil constitutionnel depuis 2010 sont relativement concentrées dans certaines cours d'appel (Paris 32%, Versailles 10% suivies d'Aix et Rennes (5% chacune), Toulouse, Lyon et Nîmes (4% chacune) ...

Il faut constater des "déserts" de décisions ayant donné lieu à une décision du Conseil constitutionnel (CA de Chambéry, Poitiers, Bourges et Besançon)

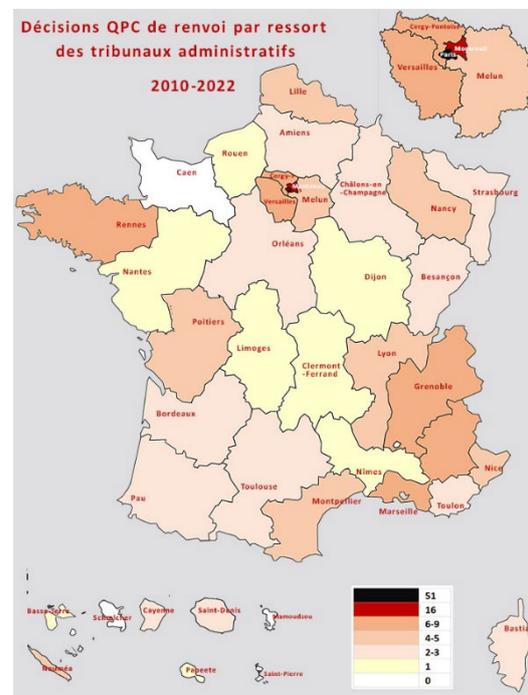


## Décisions QPC de renvoi par ressort des tribunaux administratifs (ordre administratif)

Les décisions de renvoi des juridictions administratives du fond ayant donné lieu à une décision du Conseil constitutionnel depuis 2010

sont relativement concentrées dans certains ressorts des tribunaux administratifs (Paris 28%, Montreuil 9%) suivies de Rennes (5%), Cergy-Pontoise, Grenoble, Marseille (4% chacune).

En revanche, le ressort du tribunal administratif de Caen n'a donné lieu à aucune décision ayant donné lieu à un renvoi au Conseil constitutionnel.



# Le déploiement de QPC 360°, une démarche doublement originale

par Jean Maïa, secrétaire général du Conseil constitutionnel



Ainsi qu'il le rappelle dans l'éditorial ouvrant ce premier numéro de la *Lettre de la question prioritaire de constitutionnalité*, le président Fabius avait pris à la fin de 2020, sur la base du bilan étayé des dix premières années de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) établi dans le cadre de la démarche dite "QPC 2020", la décision que le Conseil constitutionnel entreprendrait de remédier en deux ans au seul véritable défaut alors identifié dans la conception de cette procédure, à savoir l'absence de système d'information propre à en connaître finement la réalité à l'échelle nationale.

Jusqu'à une date récente, les règles et pratiques des décisions de justice étaient telles, en effet, que seules une partie des décisions prises dans le cadre de la procédure de QPC par l'ensemble des juridictions françaises étaient aisément accessibles, à savoir celles du Conseil constitutionnel, de la Cour de cassation et du Conseil d'État. Si, sauf rares exceptions, elles étaient publiques, les décisions prises par les tribunaux, les cours ou les juridictions spécialisées dans ce même cadre demeuraient quant à elles trop éparses pour que, même dans le cadre de recherches approfondies, il fût possible de les rassembler et de les étudier<sup>1</sup>.

Depuis la naissance du site internet QPC 360° déployé le 10 janvier 2023 par le Conseil constitutionnel, s'est ouverte une nouvelle page dans la connaissance de la procédure. Des conditions réglementaires et pratiques ont en effet été mises au point pour que ce site accueille à compter de son déploiement l'ensemble des décisions QPC de l'ensemble des juridictions appelées à statuer dans le cadre de cette procédure, quelle qu'en soit la nature (irrecevabilité, non-renvoi, transmission, etc..).

D'ores et déjà, en cette fin du mois de juin 2023, le site QPC 360° offre ainsi, avec un accès à plus de 2 900 décisions QPC, une base de connaissance de la réalité de la procédure tout à fait inédite. S'il demeure un effort attendu des juridictions judiciaires pour répondre à leurs obligations réglementaires d'alimentation de ce site, le progrès ainsi accompli est d'ores et déjà d'autant plus tangible en termes d'information et de transparence que QPC 360° ne se borne pas à offrir un accès à cette somme de décisions mais, par un travail d'indexation de celles-ci, par des fonctionnalités de recherche avancées et par la publication d'informations utiles à l'intention de publics variés, se

---

<sup>1</sup> En ce sens, voir notamment l'étude intitulée « Le traitement des QPC par les juges de première instance et d'appel dans les ressorts de la Cour administrative d'appel de Bordeaux et des cours d'appel de Bordeaux et d'Agen » publiée par Mme Pauline GERVIER et M. Florian SAVONITTO, dans le numéro hors-série de Titre VII consacré aux dix ans de la QPC, <https://qpc360.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/le-traitement-des-qpc-par-les-juges-de-premiere-instance-et-d-appel-dans-les-ressorts-de-la-cour>

veut un outil de référence tant pour les professionnels du droit que pour le plus grand public.

Si l'auteur de ces lignes espère que QPC 360° saura ainsi répondre aux attentes qui se sont exprimées dans les phases de concertation qui ont jalonné la conception de ce site, c'est plus particulièrement sur l'originalité de la démarche suivie pour cette conception qu'il voudrait appeler ici l'attention. Cette originalité est double et, me semble-t-il, peut être source de réflexion, sinon d'inspiration, pour le service public de la justice en son entier.

### *Une forme de coopération inédite à l'échelle du système juridictionnel français*

Était-il bien réaliste d'envisager qu'un même site internet, serait-il même placé sous l'autorité du Conseil constitutionnel, donne accès à des décisions émanant de juridictions très diverses, que ce soient celles des cours suprêmes de deux ordres de juridiction, des tribunaux et cours de ces mêmes ordres ou de diverses juridictions spécialisées ?

Si elle avait été réduite à ce seul prisme institutionnel, une telle question aurait sans doute pu faire échouer une entreprise aussi inédite.

Prise sous un angle juridique et pratique, la question n'appelait pas non plus de réponse très aisée au premier abord, alors que, fort heureusement d'ailleurs du point de vue de l'amélioration de l'accès aux décisions de justice, les cours suprêmes des deux ordres de juridiction portent, l'une et l'autre, depuis plusieurs années des travaux intensifs pour rendre accessibles en open data les décisions des juridictions relevant chacune de son ressort. Le cadre juridique de la diffusion des décisions de justice ne facilite pas nécessairement des approches communes.

Il est d'autant plus remarquable, semble-t-il, qu'un accord se soit aisément dégagé entre toutes les autorités compétentes pour admettre d'emblée le principe de la construction d'un site internet unique rassemblant l'ensemble des décisions QPC de l'ensemble des juridictions statuant dans le cadre de cette procédure et ce, par le seul motif que tel serait bien, pour nos concitoyens comme pour les professionnels du droit, dont les magistrats eux-mêmes, la solution la plus utile.

La maturation de cet accord à la faveur de la construction d'un diagnostic partagé sur ce point dans le cadre de la démarche "QPC 2020" y assurément eu une part importante. Sans doute aussi l'argument ultime en faveur de ce projet résidait-il dans le constat indépassable que la question prioritaire de constitutionnalité est un droit nouvellement ouvert aux justiciables qui, par construction, transcende quelque peu les frontières habituelles au sein du système juridictionnel français.

Toujours est-il qu'il a fallu une certaine capacité d'innovation pour permettre la mise au point du cadre réglementaire de ce projet.

Celui-ci se compose d'abord du décret n° 2022-1318 du 13 octobre 2022 relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé "Portail QPC", qui place sous l'autorité du Conseil constitutionnel ce traitement automatisé de données à

caractère personnel rassemblant en particulier des décisions QPC accessibles dans les bases d'open data gérées par le Conseil d'État et la Cour de cassation.

Signe de cette originalité, l'article 6 de ce décret prévoit, notamment en son article 6, que les demandes d'occultation ou de levée d'occultation prévues aux articles R. 741-15 du code de justice administrative et R. 111-13 du code de l'organisation judiciaire *"sont adressées au secrétaire général du Conseil constitutionnel, qui décide de la réponse à leur apporter en accord avec la juridiction ayant pris la décision"*.

Ce premier décret est complété par le décret n°2022-1317 du même jour, concernant les décisions QPC rendues par les juridictions judiciaires et les juridictions administratives spécialisées n'ayant pas à ce jour vocation à entrer dans la démarche d'open data des deux ordres de juridiction. Il prévoit que les greffes de ces juridictions transmettent sans délai à compter de leur publication ces décisions au Conseil constitutionnel, leur pseudonymisation étant assurée par le Conseil préalablement à leur mise en ligne sur le portail QPC 360°, par dérogation au droit commun attribuant cette charge aux cours suprêmes des deux ordres de juridiction.

Telles sont, on le voit par la description de ce cadre réglementaire, l'originalité et la force de la conception de QPC 360° : elle a fortement reposé sur des formes de coopération étroites et inédites entre les juridictions concernées, au service des justiciables, des professionnels du droit et de l'État de droit.

### ***Une démarche visant à tirer le meilleur parti de la diffusion des décisions de justice dans une optique de service public***

La seconde originalité du projet QPC 360° que l'on voudrait souligner ici réside dans le parti pris de ne pas en rester à une forme de diffusion "brute" des décisions QPC qui y sont rassemblées mais d'accompagner la diffusion de celles-ci d'un travail de nature éditoriale, sur l'inspiration de ce que, de longue date, le Conseil constitutionnel s'attache à faire pour la diffusion sur son site internet de ses propres décisions.

Dans une optique de service public de diffusion du droit par internet qui va de ce point de vue un pas plus loin que ce que propose, par exemple Légifrance, ce portail intègre un effort d'indexation de l'ensemble des décisions qui y sont référencées sous trois niveaux d'indexation qui, *ispo facto*, enrichissent les possibilités de recherche<sup>2</sup>. L'écran de recherche avancée donne une vue précise de la finesse du travail d'analyse des décisions que prend à cet égard à lui le Conseil constitutionnel<sup>3</sup>.

Un autre effort consiste à proposer aux usagers du site des contenus allant de la foire aux questions<sup>4</sup> à une veille sur les colloques sur la QPC<sup>5</sup>, à un fonds de vidéos pédagogiques<sup>6</sup> ou encore à des outils de travail pour les professionnels du droit<sup>7</sup>. Ces

<sup>2</sup> <https://qpc360.conseil-constitutionnel.fr/actualites/decisions-qpc-classees-dans-qpc-360deg-regard-3-referentiels>

<sup>3</sup> <https://qpc360.conseil-constitutionnel.fr/recherche/avancee>

<sup>4</sup> <https://qpc360.conseil-constitutionnel.fr/qpc-questions-0>

<sup>5</sup> <https://qpc360.conseil-constitutionnel.fr/actualite-colloques-sur-qpc>

<sup>6</sup> <https://qpc360.conseil-constitutionnel.fr/animations-video-sur-decisions-qpc>

<sup>7</sup> <https://www.cnb.avocat.fr/fr/actualites/guide-pratique-sur-la-qpc-le-guide-accessible-sur-le-site-du-cnb-et-du-conseil-constitutionnel-dedie>

ressources ont bien sûr vocation, au fil du temps à s'enrichir en fonction des attentes que pourront exprimer les usagers du site.

Une telle approche ne serait certainement pas reproductible dans les démarches visant pour les juridictions françaises à donner accès à leur jurisprudence pour des contentieux d'une ampleur bien supérieure à celui de la QPC, ne serait-ce que parce qu'elle requiert la mobilisation de moyens. Un tel effort se justifie ici tout particulièrement par l'objet même de la QPC qui est non seulement une procédure ouverte à tout justiciable mais aussi une procédure dont l'objet même, le contrôle de la conformité de la loi à la Constitution, revêt un intérêt pour l'ensemble des citoyens.

Peut-être la démarche de QPC 360° dessine-t-elle pour le service public de la justice, au-delà de la démarche d'open data elle-même et des importants efforts de pédagogie déployés notamment par les trois hautes juridictions nationales sur leurs sites internet, certaines perspectives nouvelles pour rendre, au moins en certains champs de l'activité contentieuse, le plus intelligible possible la mission du juge.

# Une chance pour la démocratie et pour la contribution qu'y apportent les avocats

par **Bernard Fau**



Lorsque la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a introduit le nouvel article 61-1 dans le texte de la Constitution du 4 octobre 1958, la question prioritaire de constitutionnalité a été accueillie avec enthousiasme par le Barreau de France, invité à contribuer à une avancée démocratique annoncée dès les travaux du Comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par Georges Vedel.

Soulever, au cours d'une instance devant le juge de droit commun, un moyen d'inconstitutionnalité susceptible d'être renvoyé au Conseil constitutionnel moyennant le double filtrage du juge du fond et de la juridiction supérieure correspondante ouvrait un nouveau chapitre dans l'histoire de la justice constitutionnelle française en permettant, pour la première fois, un accès du justiciable et de son avocat au Conseil constitutionnel et en élargissant de manière substantielle les perspectives du contrôle de la constitutionnalité de la loi.

Le dispositif de ce contrôle a posteriori était certes perfectible. Il a accompagné le développement progressif des contributions extérieures lors du contrôle exercé a priori.

Le Conseil national des barreaux, associé dès l'origine à la mise en œuvre de cette *"procédure dans la procédure"*, en a aussitôt promu la mise en œuvre et l'enseignement dans la formation initiale comme dans la formation continue et de nombreux avocats des 164 barreaux établis sur tout le territoire national s'en sont emparés. La mise en place des audiences plaidées en a renforcé l'attractivité, la vigueur et l'intérêt auprès des praticiens.

Sous le mouvement combiné d'une complexité excessive de l'exercice professionnel et d'une course aux réformes parfois confuses des procédures judiciaires de droit commun en première instance et en appel, il est vrai que le terrain de la QPC a pu paraître évoluer vers un domaine de spécialistes, loin de la vision politique initiale de ses promoteurs.

Ce sentiment peu propice au développement harmonieux et vivace, a été mécaniquement alimenté par l'impossibilité en l'état pour les avocats, de soutenir à l'échelon des deux juridictions supérieures, la QPC dont ils ont pourtant obtenu la transmission par les juges du fond et dont ils pourront poursuivre la défense devant le Conseil constitutionnel lui-même, ce qui crée une rupture évidente de la dynamique procédurale. Il l'a été aussi, par le caractère parfois décevant de décisions de non-transmission, dont la motivation laconique prise d'une *"absence de caractère sérieux"* ou de l'affirmation définitive d'une *"absence de question nouvelle"*, a pu décourager bien des initiatives. Il l'a enfin assurément été par l'absence corrélative de toute visibilité d'ensemble d'un corpus des décisions notamment judiciaires, rendues sur questions prioritaires, dont on ignore à dire vrai, le nombre exact et plus encore le contenu surtout en cas de non-transmission.

La démarche volontariste du président Laurent Fabius, avec la création du portail "QPC 360°", est l'occasion, pour le Conseil constitutionnel, de faire accéder la question prioritaire de constitutionnalité à une nouvelle maturité et pour les avocats, l'occasion de prendre conscience de l'impérieuse nécessité d'investir à nouveau un domaine qui ne doit pas céder, sauf à en renier l'ambition politique originaire, à l'attraction d'un club de spécialistes.

Le portail "QPC 360°" offre pour cela un instrument de connaissance et de travail, déjà irremplaçable.

Le décret du 13 octobre 2022 relatif notamment à la mise à disposition du public des décisions rendues par les juridictions judiciaires en matière de QPC, sans attendre *l'open data* promis mais pour plus tard, apportera s'il est mis en œuvre comme le texte le commande, une visibilité nouvelle, une saine émulation et les instruments d'une jurisprudence unifiée, sur le plan national.

Enfin, inauguré le 19 juin 2023, placé sous la présidence du Président du Conseil constitutionnel, l'observatoire de la question prioritaire de constitutionnalité, qui est une indispensable tour de contrôle de la fluidité du dispositif, permettra de poser régulièrement les éléments de diagnostic sur l'activité de l'examen a posteriori de la constitutionnalité des lois.

Associé à la création du portail "QPC 360°" et à l'observatoire, le Conseil national des barreaux a adhéré aussitôt à la démarche, conscient du rôle éminent de relais qu'il doit jouer. Il s'attache à y contribuer déjà par plusieurs actions initiées en quelques mois : la création à l'adresse particulière des 71 000 avocats d'un vade-mecum simple et clair de la QPC en français et en anglais, pour des publics étrangers, avec des modèles d'actes, disponible en ligne sur le site du CNB et directement accessible à tous depuis le portail "QPC 360°", la relance et la montée en puissance des enseignements dispensés en formation initiale et continue aux élèves avocats et aux avocats par les 16 écoles du barreau en métropole et outre-mer, le développement des webinaires à visée pratique à l'adresse des avocats, la participation active au premier diplôme universitaire "QPC et Libertés" de l'Université de Bordeaux en lien avec l'École nationale de la magistrature, pour ne mentionner que cela.

L'initiative du président Fabius est ainsi **une chance pour la démocratie et pour la contribution qu'y apportent les avocats.**

Le Conseil national des barreaux, par l'ensemble de ses élus, s'engage résolument à ses côtés. On devra pouvoir dire qu'en France, la loi a elle-même un juge, partout où il y a des plaideurs.

## Les fonctionnalités de recherche proposées par QPC 360°

Dans QPC 360°, il est possible de lancer des recherches sur de nombreux contenus.

Pour trouver une QPC (question prioritaire de constitutionnalité), vous pouvez utiliser soit la **recherche simple**, soit la recherche avancée. La **recherche avancée** de QPC 360° vous permet d'affiner votre recherche, par exemple en la limitant à des plages de dates et à des critères particuliers. Vous pouvez également rechercher dans le **fonds des commentaires des décisions DC et QPC du Conseil constitutionnel**, après avoir lancé une 1<sup>ère</sup> recherche simple avec le bouton "Autres contenus".

### La recherche simple de QPC 360°

Dans la zone de recherche en haut à droite de l'écran tapez le mot (ou les mots) recherché(s).

*Vous pouvez utiliser des **opérateurs de recherche** [Encadré] pour lier les mots recherchés entre eux.*

Puis cliquez sur l'outil loupe à droite de la zone pour lancer la recherche.

Les résultats sont répartis selon deux catégories de contenus : **Jurisprudence** (décisions) et **Autres contenus** (commentaires de décisions, articles, etc.).

Vous pouvez naviguer d'une catégorie à l'autre en cliquant sur le bouton correspondant en haut de la page.

Jurisprudence

Autres contenus

Si vous êtes dans l'onglet "**Jurisprudence**", les décisions (avec le nombre de résultats trouvés) s'affichent. À gauche, figure le rappel de votre recherche. Vous pouvez l'affiner en déterminant une plage de dates et/ou une juridiction concernée.

Vous pouvez aussi trouver par l'onglet "**Autres contenus**" toutes les autres occurrences du terme recherché dans le restant de la base dont le fond des commentaires des décisions DC et QPC du Conseil constitutionnel.

Si vous êtes enregistré : vous pouvez sauvegarder cette recherche. [Encadré]



#### Opérateurs de recherche

**ET** recherche impérativement les termes a ET b

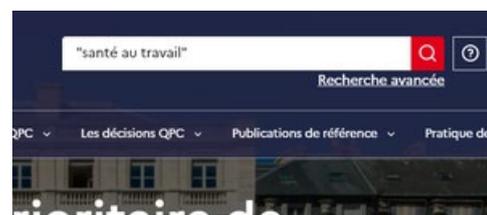
**OU** recherche au choix les termes a OU b

**SAUF** exclut les résultats comprenant le terme indiqué

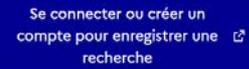
**PROX1[a,b]** recherche les termes a et b accolés

**PROX1[a,b]** recherche les termes a et b proches (environ 1 phrase)

**"terme"** recherche de manière exacte le terme ou l'expression entre guillemets



### S'enregistrer



Pour ce faire, cliquez sur le bouton

Puis en bas de l'écran qui s'affiche, sous le texte "Nouveau sur le portail des QPC ?" cliquer sur "Je crée un compte", il vous sera alors demandé un prénom, un nom et une adresse Courriel. A cette adresse vous sera envoyé un lien vous permettant vous connecter.

Donner un titre à votre recherche avec lequel vous la retrouverez

A l'avenir si vous vous connectez à l'aide du bouton "Connexion" en haut à droite de la page d'accueil.

Une fois connecté, votre prénom et votre nom s'afficheront en cliquant dessus vous pourrez cliquer sur Recherches sauvegardées pour retrouver vos recherches.

## La recherche avancée de QPC 360°

La recherche avancée de QPC 360° vous permet d'affiner votre recherche, par exemple en la limitant à des plages de dates et à des critères particuliers.

### Vous pouvez rechercher des termes précis

(ou vous limiter aux critères figurant plus bas) : dans la première zone (*Rechercher*) tapez le mot (ou les mots) recherché(s).

Vous pouvez utiliser des *opérateurs de recherche* [Encadré] pour lier les mots recherchés entre eux.

Vous pouvez cocher ou non l'option **Doit inclure tous les termes saisis** et saisir des **Termes à exclure**.

Vous pouvez alors **Lancer la recherche** ou ajouter des critères.

### Vous pouvez ajouter des critères

(en face de chaque critère le nombre de QPC concernées s'affiche entre parenthèses)

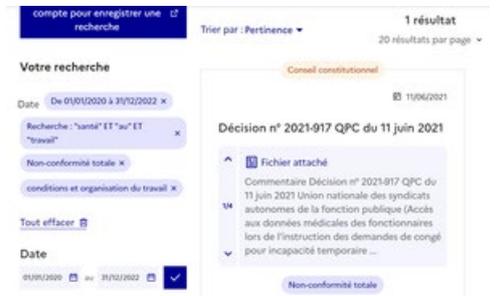
- une plage de **Dates d'enregistrement** (dépôt du mémoire ou date de réception par la juridiction)
- une plage de **Dates de décision** (de la juridiction)
- une plage de **Dates d'audience devant le Conseil constitutionnel**
- une **Juridiction** (Conseil constitutionnel ou *sélectionner dans* Ordre administratif ou Ordre judiciaire *avec possibilité de descendre au niveau de chaque tribunal*)
- une **Solution** (à *sélectionner dans les Décisions* du Conseil constitutionnel ou Autres décisions)
- une **Catégorie de décision** (Renvoi, Transmission ou autre)
- une **Disposition législative déclarée conforme** (article de loi ou code juridique concerné)
- un **Principe constitutionnel invoqué** (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, Charte de l'environnement, Préambule de 1946, Constitution de 1958, Objectifs de valeur constitutionnelle, Principes fondamentaux reconnus par les lois de la République)
- une **Matière** (élément d'orientation générale dans la jurisprudence parmi 7 grandes matières contentieuses : Civil, Environnement, Économie, Fiscalité, Pénal, Affaires publiques, Social)
- une **Branche du droit** (droit administratif, droit civil, droit fiscal, droit pénal, droit social, procédure pénale...)
- une **thématique** [*Analyse thématique*] (Vie politique, Relations internationales, Union européenne, Droit, Économie, Échanges économiques et commerciaux, Finances, Questions sociales...)
- une **Qualité du demandeur** (Personne physique, Entreprise, Association, Organisation syndicale, Collectivité territoriale, Établissement public, Autre)

résultat de recherche avancée

recherche avancée avec choix de solutions

recherche avancée avec le choix d'un thème

- une **Qualité du/des intervenant(s)** (Personne physique, Entreprise, Association, Organisation syndicale, Collectivité territoriale, Établissement public, Autre)
- un **Motifs de non transmission** (Disposition n'ayant pas un caractère législatif, Absence d'applicabilité au litige, Absence de caractère sérieux, Absence de question nouvelle, Existence d'une décision antérieure, Absence de mémoire distinct, Défaut ou insuffisance de motivation, Irrecevabilité liée à l'instance en cours, Autre cause)
- une **Formation** (Formation collégiale, Juge unique)
- une **Chambre** (du Conseil d'État)
- un **Type de recours** (Procédure administrative - Recours pour excès de pouvoir, Procédure administrative - Référé, Procédure administrative - Plein contentieux, Procédure pénale - Action publique, Procédure pénale - Action civile, Procédure pénale - Exécution des décisions, Procédure civile - Assignation, Procédure civile - Requête, Procédure civile - Exécution des décisions, Pourvoi, Autre)



résultat de recherche avancée avec des critères

Vous pouvez alors **Lancer la recherche**.

Les décisions (avec le nombre de résultats trouvés) s'affichent. À gauche, figure le rappel de votre recherche. Vous pouvez l'affiner ajoutant ou en supprimant tel ou tel critère.

Si vous êtes enregistrés vous pouvez sauvegarder cette recherche [Encadré].



## Fonds des commentaires des décisions DC et QPC du Conseil constitutionnel

pour rechercher dans ce fonds, il suffit de lancer une 1<sup>ère</sup> recherche simple puis de cliquer sur le bouton "**Autres contenus**".



## Les décisions QPC des juridictions administratives spécialisées (JAS) désormais publiées dans le portail QPC 360°

La justice administrative s'est engagée dans l'ouverture et la mise à disposition de l'ensemble de ses décisions de justice de droit commun en open data conformément à la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation et de réforme pour la justice. C'est ainsi que les décisions du Conseil d'État ont été publiées le 30 septembre 2021, le 31 mars 2022 s'agissant des décisions des cours administratives d'appel et le 30 juin 2022 pour les décisions des tribunaux administratifs. Néanmoins, les décisions des juridictions administratives spécialisées n'entraient pas dans le champ de la loi.

C'est le décret n°2022-1317 du 13 octobre 2022 relatif à la mise à disposition du public des décisions rendues par les juridictions judiciaires et les juridictions administratives spécialisées sur des questions prioritaires de constitutionnalité qui a confié au Conseil constitutionnel la responsabilité de la mise à disposition sous forme électronique des décisions relatives aux questions prioritaires de constitutionnalité rendues notamment par les juridictions administratives spécialisées : Cour des comptes, Cour de discipline budgétaire et financière, Conseil supérieur de la magistrature statuant en matière disciplinaire, commission centrale d'aide sociale, sections disciplinaires des ordres professionnels ainsi que la Cour nationale du droit d'asile. Le contrôle de cassation sur ces juridictions est exercé par le Conseil d'État.

Le portail QPC 360° a rendu désormais accessibles les décisions relatives à la QPC de la Cour des comptes, de la Cour de discipline budgétaire, ainsi que celles du Conseil supérieur de la magistrature et une première décision de la Chambre disciplinaire nationale de l'Ordre des médecins.

Le portail QPC 360° accueille les 12 arrêts relatifs à des QPC rendus par la Cour des comptes et la Cour de discipline budgétaire et financière depuis la création de la question prioritaire de constitutionnalité, dont 9 ont donné lieu à un renvoi au Conseil d'État et 5 à des décisions du Conseil constitutionnel. Sur ces 12 arrêts, 5 ont été rendus par la Cour de discipline budgétaire et financière désormais supprimée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023 et remplacée par la chambre du contentieux de la Cour des comptes, dont la décision peut faire l'objet d'un appel de la Cour d'appel financière.

Sont également accessibles 14 décisions dont une de renvoi qui ont été rendues depuis la création de la question prioritaire de constitutionnalité relatives à cette dernière du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), organe constitutionnel chargé d'assister le Président de la République dans ses fonctions de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire (articles 64 et 65 de la Constitution). Au-delà de son pouvoir en matière de nomination des magistrats judiciaires, il dispose également de prérogatives en matière disciplinaire. Le CSM se réunit ainsi en formation disciplinaire lorsqu'il est saisi de faits susceptibles de constituer des manquements disciplinaires d'un magistrat de l'ordre judiciaire et rend dans ce cadre des décisions juridictionnelles.

Le CSM relève du contrôle de cassation du Conseil d'État statuant au contentieux les décisions de sanction prises, à l'égard d'un magistrat du siège. La situation est différente pour la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du parquet. Statuant en formation disciplinaire, elle donne un avis sur les sanctions disciplinaires qui sont prises par le Garde des Sceaux. Cette décision ministérielle peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État.

## Le procès administratif et la question prioritaire de constitutionnalité : les racines du ciel

*Discours de François Séners, membre du Conseil constitutionnel, lors de la Rentrée solennelle du tribunal administratif de Marseille (31 mars 2023)*

Il y a trente ans, j'étais juge au sein d'un tribunal administratif ; pas à Marseille, mais un peu plus à l'Est, sur les rives de la Méditerranée.

C'est en raison de ce parcours juridictionnel, qui m'a conduit de la fonction de juge de 1<sup>er</sup> ressort à celle de juge constitutionnel, que j'ai souhaité évoquer devant vous l'un des fils qui relie ces deux fonctions : le procès administratif de 1<sup>ère</sup> instance comme porte d'entrée – je n'ose dire sésame - du contrôle de constitutionnalité des lois.

Je m'empresse de préciser que mon propos pourrait tout aussi bien s'appliquer au procès judiciaire de 1<sup>ère</sup> instance, mais nous sommes à l'audience solennelle de rentrée du tribunal administratif. C'est donc au juge administratif que s'adresse aujourd'hui cet hommage, car il s'agit bien d'un hommage.

En cette année où nous célébrons le 70<sup>ème</sup> anniversaire de la création des tribunaux administratifs, je crois utile de souligner que la grandeur du juge de 1<sup>ère</sup> instance et de son office, c'est justement d'être le 1<sup>er</sup> ; je veux dire le 1<sup>er</sup> à qui s'adressent le justiciable et son conseil, le 1<sup>er</sup> à devoir rendre la justice, le 1<sup>er</sup> à être confronté aux difficultés qui peuvent résulter de situations douloureuses ou inextricables, ou de règles juridiques imparfaites ou peu claires. Il faut à la fois juger aussi vite et aussi bien que possible et, la pente de la société étant ce qu'elle est, il faut instruire un nombre sans cesse croissant de litiges. Un nombre qui finit pas être vertigineux. Vous avez indiqué, madame la présidente, ce que sont les statistiques du ressort de Marseille. Si l'on élargit le spectre, les tribunaux administratifs français jugeaient 130 000 affaires il y a 20 ans ; ils en jugent aujourd'hui 100 000 de plus.

Les magistrats sont plongés dans un maelstrom d'affaires qui les confrontent à l'immense hétérogénéité du socle de base de la hiérarchie des normes, qu'il faut savoir dompter : le contentieux de 1<sup>ère</sup> instance est bien celui de cette multitude de normes ponctuelles, souvent techniques, qui régulent, de façon nécessaire et souvent pertinente, la vie quotidienne des citoyens, des entreprises, des acteurs sociaux : le droit au logement, l'accès aux titres de séjour, la régulation de la circulation, l'octroi d'un permis de construire modificatif, la réglementation des marchés publics, la contestation des bases d'imposition... C'est un travail exigeant, dans tous les sens du terme.

Il arrive que vous ayez, mesdames et messieurs les juges du tribunal, dans les moments de fatigue ou de surchauffe, je le sais, le sentiment de souquer sous le pont principal et de ne pas respirer l'air des cimes, cimes normatives, celles où l'on appréhende les normes supérieures de la hiérarchie juridique, les principes constitutionnels, les libertés fondamentales... Ces cimes juridiques sont le plus souvent réservées au juge d'appel ou de cassation, ou, plus encore, au Conseil constitutionnel qui juge une centaine d'affaires par an et dispose, de ce fait d'un confort de travail légitimement envié.

Pourtant, depuis l'instauration de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), le contentieux constitutionnel puise ses racines – nous y voilà - dans les procès de la vie quotidienne et donc dans l'office des juges de 1<sup>ère</sup> instance. C'est cette réalité qui m'a inspiré l'intitulé, un brin littéraire, j'en conviens, de mon propos (*Le procès administratif et la question prioritaire de constitutionnalité : les racines du ciel*), le ciel dont il s'agit n'ayant aucune connotation divine et ne symbolisant que le firmament de la pyramide des normes. C'est aussi une petite révérence à Romain Gary, qui n'a jamais



été juge, mais qui avait commencé ses études de droit à Aix en Provence en 1933, avant de suivre bien d'autres chemins pour le grand bonheur de la littérature à défaut de celui de la science juridique.

Bien sûr, le juge administratif n'a pas attendu la QPC pour confronter les règles de droit qu'il doit appliquer à celles qui se situent aux étages supérieurs de la hiérarchie des normes, lois, principes généraux du droit et parfois même règles ou principes constitutionnels. Mais, jusqu'à la QPC, cette confrontation ne pouvait concerner que les normes réglementaires et jamais les lois votées par le Parlement.

C'est ici qu'est intervenue la petite révolution qu'est la QPC : révolution pour les justiciables, qui peuvent, à l'occasion de leur procès, avec l'appui de leurs défenseurs, contester une loi aussi ancienne soit-elle, mais aussi révolution pour les juges du fond et, tout particulièrement, les juges de 1<sup>ère</sup> instance, puisque la procédure est susceptible d'être entre leurs mains à son point de départ. Il est possible que les parlementaires eux-mêmes y voient quelque chose de révolutionnaire.

Il a été écrit énormément de choses sur la QPC depuis son entrée en vigueur en 2010 (on dénombreait, en 2020, près de 2300 articles lui ayant été consacrés) et elle suscite un réel engouement. Mais on n'a pas assez souligné cet aspect-là : le rôle déterminant que peuvent - que doivent - jouer les juges de 1<sup>ère</sup> instance.

Ce rôle a été voulu par le législateur et je sais bien qu'il est parfois perçu comme une complication, à la fois parce qu'il est susceptible de retarder la procédure juridictionnelle et parce qu'il constitue une responsabilité supplémentaire et qu'il exige un investissement additionnel. Mais ce dispositif, inspiré par le modèle autrichien, le plus ancien en Europe, a été pensé pour garantir le meilleur ancrage de la contestation constitutionnelle dans le procès où elle est soulevée. Notre système repose sur deux fondements conceptuels : le 1<sup>er</sup> est en effet la pertinence juridictionnelle de la question de constitutionnalité. Je veux dire par là que la procédure ne doit pas être engagée de façon abstraite, pour la beauté du droit ou pour l'édification des juristes. Elle n'est légitime que si le questionnement naît du procès, c'est-à-dire de la confrontation directe d'un justiciable à une norme législative contestée.

Le second fondement conceptuel est la priorité absolue qui doit être accordée à la levée de doute sur l'éventuelle inconstitutionnalité d'une loi qui va s'appliquer à ce justiciable.

Or, qui mieux que le juge du fond peut apprécier si la disposition contestée est applicable au litige dont il est saisi ? Et qui, mieux que le juge de 1<sup>ère</sup> instance, peut contribuer à faire rapidement lever un doute de constitutionnalité ?

C'est sur ces fondements que les juges du filtre, et tout particulièrement les premiers juges saisis d'un litige, sont devenus ce que certains auteurs qualifient de juge de constitutionnalité de droit commun et qu'on peut qualifier plus justement de juges de constitutionnalité de première ligne.

Pour utiliser une autre terminologie, le contrôle de constitutionnalité, mis en mouvement par les justiciables et leurs conseils, est une co-construction entre le juge du fond et le juge constitutionnel.

A l'occasion des travaux qui ont marqué en 2020 les 10 ans de la QPC<sup>1</sup>, à l'initiative du Conseil constitutionnel, plusieurs universitaires avaient relevé des "*freins culturels*" pour le juge du fond lorsqu'il s'agit de se prononcer sur la loi, "*alors que cela ne relève ni de sa culture, ni de sa formation*". Il s'agit assurément d'une responsabilité nouvelle, mais quelle belle responsabilité ! Elle relie tout d'abord le travail quotidien du juge administratif aux fameuses "sources constitutionnelles du droit administratif" qui ne doivent pas rester un simple sujet de cours magistral. La QPC, exclusivement centrée sur les "*droits et libertés que la Constitution garantit*", donne l'occasion au juge du filtre, souvent cantonné à l'examen de normes ponctuelles, d'élever son office au plus haut niveau des enjeux de l'État de droit. Et, comme le soulignait le professeur Denys de Béchillon dans les *Mélanges Favoreu*<sup>2</sup>, la QPC donne aux juges du fond une nouvelle légitimité au plan du droit national, alors qu'ils sont de plus en plus souvent perçus comme les gardiens du droit international, européen en particulier. On peut être, selon la sensibilité de chacun au processus d'internalisation du droit, plus

ou moins attaché à cet aspect du sujet, mais il est indéniable que si la question de constitutionnalité a été qualifiée de "*prioritaire*", c'est bien parce que ses concepteurs, le Constituant et le législateur organique, ont entendu rappeler la primauté impérieuse et absolue de la norme constitutionnelle sur toute autre, y compris celle qui émane d'un ordre institutionnel européen auquel nous avons adhéré.

J'ajoute que puisque le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État et la Cour de cassation ont admis que le filtrage effectué par les juges puisse, sous certaines conditions, appréhender une disposition telle qu'elle est appliquée par la jurisprudence, le juge dispose, avec la QPC, de la faculté de s'interroger sur la propre articulation de son travail normatif avec la loi qu'il fait appliquer. Le Conseil constitutionnel n'hésite pas, vous l'avez certainement relevé, à examiner explicitement, dans les motifs de ses décisions, la disposition législative qui lui est soumise au regard de la portée que lui confère la jurisprudence du Conseil d'État ou de la Cour de cassation. Le filtrage qui incombe aux juges saisis d'une QPC leur impose, dès lors, le même examen global, portant à la fois sur le texte de la loi contestée et sur l'interprétation qu'en fait la jurisprudence. C'est exigeant, bien sûr, peut-être même un peu vertigineux pour les juges de 1<sup>ère</sup> instance qui portent rarement, a fortiori dans les juridictions administratives, ce regard critique sur les jurisprudences qui les guident. Mais quel bel exercice d'introspection juridique !

Si j'étais taquin, j'ajouterais, pour faire bonne mesure, que la décision de transmettre une QPC à son juge de cassation est une des très rares décisions d'un juge de 1<sup>ère</sup> instance qui n'est susceptible d'aucun recours. Plus sérieusement, le dispositif, qui comporte un double degré de filtrage, a été conçu pour ne pas imposer au 1<sup>er</sup> juge du fond un examen excessivement rigoureux : dès lors que les conditions de recevabilité sont réunies, c'est-à-dire que le texte contesté est applicable au litige et qu'il n'a pas déjà été déclaré conforme à la Constitution, il ne s'agit pas de juger si la question est sérieuse, ce qui pourrait impliquer des analyses approfondies, mais seulement si elle n'est "*pas dépourvue de caractère sérieux*", ce qui est plus extensif. Ce sera au Conseil d'État, destinataire de la question, d'analyser plus avant et de juger s'il y a vraiment lieu de saisir le Conseil constitutionnel. Ne perdons jamais de vue que le dispositif de filtrage a été conçu pour éviter des saisines fantaisistes, synonymes de pertes de temps pour les juges et les parties, mais en aucune façon pour faire barrage à un questionnement pertinent. Si, dans l'instance pénale, le doute profite à l'accusé, il doit au contraire, dans la QPC dont la vocation est tout autre, profiter à l'accusation, jusqu'à la saisine éventuelle du Conseil constitutionnel auquel il incombe alors de dire le droit.

Je ne minimise pas, pour autant, l'exigence nouvelle que comporte cette procédure pour les juges de 1<sup>ère</sup> instance déjà soumis à une charge très lourde, d'autant plus que la QPC leur impose de statuer "*sans délai*", ce qui signifie le plus rapidement possible. C'est notamment pour les aider dans ce travail que le Conseil constitutionnel a créé au début de cette année un portail internet dédié à la QPC, "*QPC 360*", destiné à mettre à leur disposition, comme à celle de tous les praticiens du droit, le plus grand nombre de références utiles, textes, jurisprudences, fiches pratiques, identification thématique précise des dispositions déjà contestées, décisions de transmission ou de refus de transmission rendues par l'ensemble des juridictions françaises. La montée en puissance du site est progressive – et repose, je le rappelle au passage, sur la transmission des données dont dispose chaque juridiction – mais il a vocation à devenir un outil de référence indispensable et précieux.

\*

Je vous livre, en contrepoint de ces réflexions et avant de conclure mon propos, quelques éléments chiffrés. Selon les statistiques de la juridiction administrative, les tribunaux administratifs ont été saisis, de 2010 à 2021, de 5.453 QPC, soit une moyenne annuelle d'environ 450. Cela représente une fraction de 2 à 3 pour mille des affaires enregistrées par ces tribunaux. Les mêmes tribunaux administratifs, chargés de se prononcer sur la recevabilité et le bien-fondé de ces questions et, notamment, de juger si elles ne sont "*pas dépourvues de caractère sérieux*", n'en ont transmis au Conseil d'État, sur la même période, que 419, soit un peu moins de 8%. Une étude réalisée sur la période 2010/2020, sur les ressorts de la cour administrative d'appel de Bordeaux et des cours d'appel de Bordeaux et Agen, révélait que les irrecevabilités constituaient les motifs les plus

nombreux de rejet de QPC et qu'en revanche, une fois arrivé au stade de l'examen de la question du sérieux, le taux de transmission était de l'ordre de 50%, ce qui est considérable et illustre l'importance de la contribution des juges du fond au contrôle de constitutionnalité.

Les avocats sont nombreux dans la salle et je tiens à souligner devant eux l'importance en la matière de leur rôle, puisqu'ils sont à l'origine de la quasi-totalité des QPC. Seules 3% d'entre elles, en effet, sont soulevées sans défenseur (statistiques de 2014 à 2020). On peut cependant noter qu'une proportion importante de ces QPC n'est soulevée qu'au stade de la cassation, par des avocats aux Conseils. On connaît, bien sûr, les raisons qui font que les avocats des requérants en 1<sup>ère</sup> instance ne se saisissent pas plus fréquemment de cette voie d'action. Elles tiennent à la préoccupation, légitime, de ne pas retarder les procédures, dans l'intérêt des clients, à l'incertitude, plus grande qu'en d'autres domaines, de l'issue qui peut être espérée. Peut-être aussi aux habitudes qui ont été prises, depuis plusieurs décennies, de contester les normes de droit interne prioritairement au regard des règles européennes.

Je crois utile de verser au débat deux réflexions concernant plus particulièrement le travail des avocats.

La 1<sup>ère</sup> pour tordre le cou à une idée, assez répandue je crois, selon laquelle il y aurait des matières contentieuses qui, sans être maudites en matière de QPC, seraient particulièrement peu propices au succès. On le dit souvent, en particulier, du contentieux fiscal. Or c'est tout à fait inexact. Les statistiques révèlent que le taux de décisions de non-conformité à la Constitution ou de conformité avec réserves d'interprétation est très similaire en matière fiscale à ce qu'il est dans les différents domaines du droit public. Il est même très supérieur à ce qu'il est dans le domaine du droit civil par exemple.

La seconde réflexion tient à l'utilité du portail sur la QPC pour apprécier l'opportunité de soulever un débat de constitutionnalité en cours d'instance. Ce n'est, je le répète, ni un outil interne aux juridictions, ni un outil destiné aux seules recherches universitaires. Le portail a vocation à éclairer tout autant les avocats, et le Conseil constitutionnel aura à cœur, au fil du temps, de l'enrichir selon les retours qui lui seront faits par les barreaux.

\*

Il est temps de conclure.

Joseph Joubert, auteur injustement méconnu, ami de Diderot et Chateaubriand, a écrit de très beaux aphorismes, réunis dans le recueil de ses *Pensées*. J'aime notamment celui-ci, particulièrement à sa place dans un tribunal : "*La justice est le droit du plus faible*". Mais c'est un autre que je vous livre aujourd'hui : "*Le ciel est à ceux qui y pensent*". Alors, pensons à la QPC !

---

<sup>1</sup> Revue "Titre VII", octobre 2020, n° spécial, "Les 10 ans de la question citoyenne"

## La note en délibéré dans le procès de la QPC



**Denis de La Burgade**, docteur en droit,  
avocat au Conseil d'État et à la Cour de  
cassation

La note en délibéré n'effraie pas le Conseil constitutionnel.

Cet écrit présenté après la fin de l'audience publique et dans le cadre du délibéré n'est pas la hantise de la juridiction constitutionnelle.

L'usage de la note en délibéré,

- s'il résulte d'une simple tolérance (1),
- s'est peu ou prou normalisé dans le procès de la QPC (2).

**1. Un usage toléré.** Le Conseil constitutionnel n'est pas opposé au dépôt d'une note en délibéré, même si cette production n'est régie par aucun texte. S'il envisage la présentation de "*premières observations*" puis de "*secondes observations*" ayant pour objet de répondre aux premières (*cf.* art. 1<sup>er</sup>, al. 3 et 4), le règlement intérieur sur la procédure suivie pour les QPC n'admet pas formellement la note en délibéré. De sorte que la juridiction constitutionnelle pourrait l'ignorer, faire comme si une telle note n'existait pas. Pour autant, même si rien ne le prévoit, depuis 2011, le Conseil constitutionnel se montre transparent et vise, dans ses décisions, la note en délibéré avec sa date d'enregistrement, au même titre que les "*observations communiquées*" avec leur date d'enregistrement (art. 12, al. 1<sup>er</sup>), comme si la note avait la même valeur que ces observations. La note ainsi visée marque la prééminence de l'écrit qui ressurgit après l'audience publique (*cf.* M. Disant, "L'audience publique devant le Conseil constitutionnel", in *Mélanges en l'honneur du professeur Dominique Rousseau*, LGDJ, 2020, p. 82).

C'est sans doute par mimétisme avec les juridictions judiciaires et administratives et dans un souci de légitimation du procès de la QPC que la juridiction constitutionnelle a officialisé la note en délibéré. Le Conseil constitutionnel l'a fait dans sa décision n° 2011-200 QPC du 2 décembre 2011 (JCP A 2012, n° 2096, note D. de La Burgade) où, pour la première fois, il a visé la "*note en délibéré*" déposée par l'une des parties au procès après l'audience, ainsi que le "*mémoire en réponse à la note*" déposé par la partie adverse.

Depuis lors, la note en délibéré est devenue pratique courante. Son usage s'est banalisé, comme l'indique le professeur Dominique Rousseau dans son manuel de *Droit du contentieux constitutionnel* (LGDJ, coll. Précis Domat Droit Public, 12<sup>ème</sup> éd., 2020, n° 578). Le nombre de décisions QPC visant une note en délibéré est assez révélateur : en 2021, sur 75 décisions QPC rendues (entre la décision n° 202-871 QPC du 15 janvier 2021 et la décision n° 2021-958 QPC du 17 décembre 2021), 18 décisions (soit 24 %) font état d'au moins une note en délibéré ; en 2022, sur 67 décisions QPC rendues (entre la décision n° 2021-959 QPC du 7

janvier 2022 et la décision n° 2022-1029 QPC du 9 décembre 2022), 13 décisions (soit 19,5 %) font état du dépôt d'au moins une note en délibéré.

**2. Un usage normalisé.** La note en délibéré qui sert d'ultime réplique aux objections adverses, n'a pas forcément bonne réputation. Spontanément, elle peut être perçue par le Conseil constitutionnel comme une manœuvre dilatoire des parties, qui seraient tentées de reprendre une discussion après l'audience publique, en fournissant des éléments nouveaux au cours du délibéré. A cet égard, le dépôt d'une note en délibéré est susceptible de compliquer, voire de rallonger le procès de la QPC alors que celui-ci est enfermé dans un délai de jugement de trois mois. Il est d'ailleurs à noter que, pour sa part, la juridiction judiciaire a règlementé strictement le dépôt de la note en délibéré en matière civile, afin justement d'en prévenir les inconvénients et de déjouer les scrupules tardifs de certains plaideurs (*cf.* not. N. Fricero, "Notes en délibérés", JCl. Procédures civiles, fasc. 800-55, 2022, n° 4).

La note en délibéré n'en reste pas moins le passage obligé pour parfaire l'information de la juridiction constitutionnelle après l'audience publique et compléter utilement l'instruction sur un point précis. Le Conseil constitutionnel n'hésite d'ailleurs pas, dans le cadre des questions que ses membres sont autorisés à poser aux parties (et à leurs représentants) à l'issue de leurs observations orales lors de l'audience, à suggérer la production d'une note afin d'obtenir la précision, la donnée ou l'éclaircissement qui lui manque pour délibérer (*cf.* not. M. Verpeaux, "L'écriture des règles de procédures applicables devant le Conseil constitutionnel", in *Mélanges en l'honneur du professeur Dominique Rousseau*, LGDJ, 2020, p. 278). La note est devenue le moyen de répondre dans le détail à ces questions.

Le représentant d'une partie qui n'est pas en mesure, à l'audience, de répondre immédiatement ou complètement aux observations adverses ou aux questions qui lui sont adressées, peut alors proposer au Conseil constitutionnel de déposer d'une note en délibéré (*cf.* par ex. sur les modalités d'usage du droit de communication des inspecteurs de l'environnement, à la suite d'une question posée par un membre au représentant de la Première ministre lors de l'audience sur la décision n° 2023-1044 QPC du 13 avril 2023) ; et la note, qu'il importe de régulariser sans tarder après l'audience, sera communiquée aux autres parties par le greffe du Conseil qui pourront y répliquer sans délai.

*Utī non abuti* : l'axiome de modération vaut pour la note en délibéré comme pour tant d'autres choses. Il convient d'en user à bon escient, dans le seul souci de parachever le procès de la QPC, et non de le recommencer.

# De l'office du Conseil constitutionnel saisi d'une QPC

par le Service juridique du Conseil constitutionnel

Au 31 mai 2023, le Conseil constitutionnel a rendu 938 décisions se prononçant sur 1 050 questions prioritaires de constitutionnalité (QPC).

Sans entrer dans l'examen de la jurisprudence relative aux droits et libertés que la Constitution garantit, le présent article se propose de mettre en lumière quelques particularités de l'office du Conseil constitutionnel en les présentant dans l'ordre d'examen d'une QPC.

Saisi d'une QPC, le Conseil constitutionnel est tout d'abord conduit à déterminer :

- 1) si celle-ci porte sur une "*disposition législative*" au sens de l'article 61-1 de la Constitution ;
- 2) il délimite ensuite avec précision le champ matériel et temporel de la disposition contestée ;
- 3) puis, s'il déclare cette disposition inconstitutionnelle, précise les effets dans le temps de cette déclaration d'inconstitutionnalité.



**1) Le Conseil constitutionnel peut être saisi, sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution, de dispositions introduites par voie d'ordonnances, et prend en compte, dans une certaine mesure, la portée que confère à une disposition législative une "interprétation jurisprudentielle constante"**

**a) Le Conseil constitutionnel se reconnaît compétent pour connaître en QPC de certaines dispositions issues d'ordonnances non ratifiées de l'article 38 de la Constitution**

Devant être dirigée contre "*une disposition législative*"<sup>1</sup>, la question prioritaire de constitutionnalité impose, tant aux juridictions devant lesquelles elle peut être posée qu'au Conseil constitutionnel lorsqu'il en est saisi, de s'assurer que les dispositions qui sont contestées revêtent bien un tel caractère<sup>2</sup>.

Dans le cadre de cet examen, le Conseil constitutionnel a récemment reconnu ce caractère à des dispositions issues d'ordonnances prises par le Gouvernement sur le fondement de l'article 38 de la Constitution<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> L'article 61-1 de la Constitution dispose : « 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'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé ».

<sup>2</sup> Pour un exposé synthétique de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur ce point, voir les titres 11.6.2.1.2 (Caractère législatif des dispositions) et 11.6.2.1.3 (Absence de caractère législatif des dispositions) des tables analytiques du Conseil constitutionnel.

<sup>3</sup> Aux termes du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution, « Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ».

Par une décision du 28 mai 2020<sup>4</sup>, le Conseil a en effet procédé à un revirement de jurisprudence par rapport à une décision du 10 février 2012<sup>5</sup> et s'est reconnu compétent pour contrôler, par la voie de la QPC, la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des dispositions d'une ordonnance non ratifiée, à la double condition que ces dispositions interviennent dans des matières relevant du domaine législatif et que le délai d'habilitation fixé par le Parlement ait expiré.

Ce revirement de jurisprudence, sur lequel le commentaire de la décision du 3 juillet 2020 apporte d'importantes précisions<sup>6</sup> et dont les juridictions suprêmes ont tiré les conséquences<sup>7</sup>, a conduit depuis le Conseil constitutionnel à se prononcer sur une dizaine de dispositions d'ordonnances non ratifiées et à censurer certaines d'entre elles<sup>8</sup>.

Désormais lorsqu'il est saisi de dispositions d'une ordonnance non ratifiée, le Conseil constitutionnel s'assure que les conditions de sa compétence sont remplies, c'est-à-dire, d'une part, comme l'atteste la mention dans les visas de ses décisions, que le délai d'habilitation fixé par la loi sur le fondement de laquelle a été prise l'ordonnance est expiré et, d'autre part, que les dispositions qui sont contestées relèvent bien du domaine législatif<sup>9</sup>.

### **b) Le Conseil constitutionnel a apporté des précisions sur la prise en compte d'une interprétation jurisprudentielle constante**

\* Le Conseil constitutionnel a très tôt reconnu le droit pour le justiciable de contester non seulement une disposition législative mais également la portée effective qu'une interprétation jurisprudentielle constante donne à cette disposition<sup>10</sup>. Son contrôle porte alors non sur la disposition prise en elle-même, mais sur la portée que lui confère le juge en l'interprétant. Cette interprétation jurisprudentielle constante, qui doit émaner du Conseil d'État ou de la Cour de cassation, peut résulter d'une seule décision, qui peut d'ailleurs être la décision de renvoi de la QPC alors même qu'aucune autre décision antérieure n'aurait retenu cette interprétation<sup>11</sup>.

Cette possibilité pour le justiciable de contester la portée effective qu'une interprétation jurisprudentielle constante donne à une disposition législative implique, pour les juridictions suprêmes, de trancher la question de l'interprétation de la disposition législative pour apprécier le caractère sérieux de la question qui leur est posée avant de la renvoyer au Conseil constitutionnel.

En effet, la QPC ne saurait avoir pour objet de renvoyer au Conseil constitutionnel des interprétations seulement hypothétiques d'une disposition législative sans que le juge de renvoi ne se soit lui-même prononcé sur l'existence ou non d'une telle interprétation<sup>12</sup>.

<sup>4</sup> Décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020, *Force 5 (Autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité)*.

<sup>5</sup> Décision n° 2011-219 QPC du 10 février 2012, *M. Patrick É. (Non lieu : ordonnance non ratifiée et dispositions législatives non entrées en vigueur)*.

<sup>6</sup> Commentaire de la décision n° 2020-851/852 QPC du 3 juillet 2020, *M. Sofiane A. et autre (Habilitation à prolonger la durée des détentions provisoires dans un contexte d'urgence sanitaire)*, p. 25 et s.

<sup>7</sup> CE, 16 décembre 2020, n° 440258, conclusions de V. Villette. Cass. civ. 2<sup>e</sup>, 24 septembre 2020, n° 20-40.056 ; Cass. crim., 3 novembre 2020, n° 20-83.457 et 20.83-189.

<sup>8</sup> Voir par exemple la décision n° 2020-872 QPC du 15 janvier 2021, *M. Krzysztof B. (Utilisation de la visioconférence sans accord des parties devant les juridictions pénales dans un contexte d'urgence sanitaire)*.

<sup>9</sup> Pour un cas dans lequel le Conseil constitutionnel se déclare incompétent au motif que les dispositions contestées ne relèvent pas du domaine de la loi, voir la décision n° 2021-961 QPC du 14 janvier 2022, *Union syndicale des magistrats administratifs et autres (Nominations au sein des services d'inspection générale de l'État, au grade de maître des requêtes du Conseil d'État et de conseiller référendaire à la Cour des comptes)*, paragr. 11 à 16.

<sup>10</sup> Décision n° 2010-39 QPC du 6 octobre 2010, *Mmes Isabelle D. et Isabelle B. (Adoption au sein d'un couple non marié)*.

<sup>11</sup> Décision n° 2011-185 QPC du 21 octobre 2011, *M. Jean-Louis C. (Levée de l'hospitalisation d'office des personnes pénalement irresponsables)*.

<sup>12</sup> Corrélativement, le Conseil constitutionnel juge avec constance qu'il ne lui appartient de procéder lui-même à l'interprétation du texte qui lui est déféré que dans la mesure où elle est nécessaire à l'appréciation de sa constitutionnalité (voir par exemple la décision n° 2013-322 QPC du 14 juin 2013, *M. Philippe W. [Statut des maîtres des établissements d'enseignement privés]*).

En l'absence d'une telle interprétation constante et dès lors que ce qui est reproché à la disposition ne résulte pas de ses termes mêmes, le Conseil constitutionnel pourrait alors être conduit à constater que le grief d'inconstitutionnalité, qui soutient que, telle qu'ainsi interprétée, la disposition serait contraire à la Constitution, manque en fait<sup>13</sup>.

\* Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a récemment apporté des précisions sur la prise en compte d'une interprétation jurisprudentielle constante lorsque cette interprétation résulte du contrôle de conventionalité opéré par le juge du filtre.

Si, conformément à l'ambition poursuivie par l'instauration de la QPC, la prise en compte de l'interprétation jurisprudentielle constante de la disposition législative permet au justiciable de soumettre au Conseil constitutionnel l'application effective d'une disposition législative, le Conseil constitutionnel a toutefois été conduit à prévenir le risque que la prise en compte d'une telle interprétation prive la question de constitutionnalité de son caractère prioritaire.

Dans sa décision du 2 octobre 2020<sup>14</sup>, le Conseil était saisi de la constitutionnalité d'une disposition législative au motif que, prise en elle-même, elle ne prévoyait pas de recours permettant à un détenu d'obtenir qu'il soit mis fin aux atteintes à sa dignité résultant des conditions de sa détention provisoire. Or, s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour de cassation qui avait, pour rendre ces dispositions compatibles avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, créé une voie de recours prétorienne, le Premier ministre soutenait que cette disposition législative, telle qu'interprétée à l'aune de la Convention, était conforme à la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a écarté une telle argumentation en estimant que la nature et le caractère prioritaire de la QPC, qui traduit la hiérarchie des normes dans l'ordre juridique interne, faisaient obstacle à ce qu'il soit tenu compte, à l'occasion d'une QPC, de l'interprétation de la disposition législative en cause qu'imposerait sa compatibilité avec les engagements internationaux de la France.

Le Conseil constitutionnel a alors jugé que le juge appelé à se prononcer sur le caractère sérieux d'une question prioritaire de constitutionnalité ne peut, pour réfuter ce caractère sérieux, se fonder sur l'interprétation de la disposition législative contestée qu'impose sa conformité aux engagements internationaux de la France, que cette interprétation soit formée simultanément à la décision qu'il rend ou l'ait été auparavant.

Le Conseil constitutionnel a tiré les mêmes conséquences à l'égard de son propre office en précisant qu'il ne lui appartient pas non plus, saisi d'une telle question prioritaire de constitutionnalité, de tenir compte de cette interprétation pour conclure à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit.

En revanche, le Conseil constitutionnel admet évidemment de tenir compte de l'interprétation à l'aune de textes internationaux dans le cas où l'inconstitutionnalité alléguée procède de cette interprétation. Ce cas peut être illustré par le contentieux des discriminations à rebours par lequel, en raison de l'exigence européenne de libre circulation des capitaux et des travailleurs, la portée d'une disposition législative fiscale d'application générale se trouve restreinte, par l'interprétation du juge national, conforme aux décisions du juge européen, aux situations non communautaires. Une telle interprétation peut conduire à créer des différences de traitement dont la constitutionnalité doit pouvoir être contestée<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Décision n° 2020-867 QPC du 27 novembre 2020, *M. Matthias E. (Amende pour non-respect des mesures prises pour limiter les nuisances aéroportuaires)* et décision n° 2023-1053 QPC du 9 juin 2023, *M. Frédéric L., (Interdiction de la filiation entre l'enfant issu de l'assistance médicale à la procréation et le tiers donneur)*.

<sup>14</sup> Décision n° 2020-858/859 QPC du 2 octobre 2020, *M. Geoffrey F. et autre (Conditions d'incarcération des détenus)*.

<sup>15</sup> Voir, sur ce point, le commentaire de la décision n° 2022-1014 QPC du 14 octobre 2022, *Société Schneider electric et autres (Précompte mobilier)*, p. 11 à 19.

## 2) Le Conseil constitutionnel peut être conduit à déterminer la version de la disposition législative qui lui est renvoyée et à délimiter au sein de cette disposition le champ de la question posée

### a) Le Conseil constitutionnel détermine la version des dispositions renvoyées au niveau de l'article de la loi ou du code

La question de la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit d'une disposition législative implique la plupart du temps de la situer dans son contexte juridique, tel qu'il résulte du droit en vigueur à la date du litige à l'origine de la QPC, puisque ce contexte est susceptible d'affecter la constitutionnalité de la disposition, par exemple en ajoutant ou en supprimant des garanties, en modifiant la portée du dispositif en cause ou bien en instaurant une différence de traitement.

Ce contexte juridique étant bien souvent amené à évoluer, il appartient aux juridictions de renvoi de déterminer la version des dispositions législatives qui sont renvoyées au Conseil constitutionnel, c'est-à-dire de préciser, au regard des faits applicables au litige, la loi dont résulte ou est issue la disposition législative.

La détermination de la version permet ainsi de circonscrire la période d'application de la disposition qui est soumise au contrôle de constitutionnalité.

- Le Conseil constitutionnel s'estime lié par la version dans laquelle les dispositions lui sont renvoyées par le juge du filtre, conformément à la jurisprudence selon laquelle la question de l'applicabilité au litige relève de l'office du seul juge du filtre. Le Conseil ne procède donc lui-même à cette détermination que dans le cas où le juge de renvoi n'a pas précisé cette version<sup>16</sup>.

Ainsi que le précise le commentaire d'une décision du 15 novembre 2019<sup>17</sup>, pour déterminer la version des dispositions renvoyées, le Conseil constitutionnel adopte, dans un souci de clarté et de simplicité, un raisonnement par article de loi ou de code. Autrement dit, lorsqu'il contrôle une disposition législative, il le fait dans la version, applicable au litige, de l'article qui contient cette disposition, sans "descendre" à un niveau inférieur à l'article (celui du paragraphe, de l'alinéa, de la phrase, etc.).

Aussi, lorsqu'il lui revient de déterminer lui-même la rédaction applicable au litige des dispositions renvoyées, il retient la dernière loi qui, à la date pertinente pour déterminer cette applicabilité, a modifié l'article dans lequel figurent les dispositions qui font l'objet de la QPC.

- Cette conception de la version applicable au litige permet une identification précise des dispositions déclarées conformes et emporte des conséquences particulières pour la recevabilité de prochaines QPC.

En effet, ainsi que le prévoient les articles 23-2 et 23-4 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958, pour faire l'objet d'une QPC, la disposition contestée ne doit pas avoir déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances. Seul un tel changement peut alors conduire à ce que le Conseil constitutionnel soit à nouveau saisi d'une disposition déclarée conforme à la Constitution<sup>18</sup>.

Tirant les conséquences de ce que ses déclarations de conformité portent sur des dispositions législatives "*dans une rédaction déterminée*", le Conseil ne juge désormais nécessaire de rechercher si un changement des circonstances justifie de réexaminer des dispositions précédemment déclarées

<sup>16</sup> Sur ce point, voir le commentaire de la décision n° 2019-798 QPC du 26 juillet 2019, *M. Windy B. (Compétence de l'agence française de lutte contre le dopage pour prononcer des sanctions disciplinaires à l'égard des personnes non licenciées)*, p. 9.

<sup>17</sup> Commentaire de la décision n° 2019-812 QPC du 15 novembre 2019, *M. Sébastien M. et autre (Suppression de l'abattement pour durée de détention sur les gains nets retirés des cessions d'actions et de parts sociales)*, p. 8.

<sup>18</sup> Voir le commentaire de la décision n° 2022-1001 QPC du 1<sup>er</sup> juillet 2022, *Société Lorraine services (Amende fiscale contre les tiers déclarants II)*.

conformes à la Constitution que lorsqu'il est saisi de ces dispositions dans la même rédaction que celle déjà déclarée conforme à la Constitution. À l'inverse, s'il est saisi de ces dispositions dans une autre rédaction, le Conseil considère qu'il ne les a pas déclarées conformes à la Constitution et qu'il peut ainsi être procédé à leur examen sans qu'il soit besoin de justifier d'un changement des circonstances<sup>19</sup>.

## b) Le Conseil constitutionnel délimite avec précision le champ de la QPC

Le Conseil constitutionnel n'opère aucun contrôle de la condition d'applicabilité au litige de la disposition renvoyée, dont l'appréciation est laissée au seul juge du filtre et ne s'estime saisi que des dispositions qui lui sont renvoyées par la décision de renvoi.

- Cela a pour conséquence que le Conseil constitutionnel ne se prononce bien sûr pas sur d'autres dispositions que celles renvoyées, alors même que les griefs des requérants seraient en réalité dirigés contre ces autres dispositions. Dans une telle hypothèse, le Conseil constitutionnel écarte comme inopérants les griefs tendant à mettre en cause d'autres dispositions que celles qui lui ont été renvoyées<sup>20</sup>. Ainsi, et pour prévenir une telle situation, il appartient au juge du filtre de n'examiner le caractère sérieux de la question posée qu'au regard des griefs qui sont effectivement dirigés contre la disposition visée par le justiciable.

- En revanche, le Conseil constitutionnel peut être conduit à délimiter précisément, au sein des dispositions qui lui sont renvoyées, celle qui sont contestées.

Cette délimitation s'effectue au regard des seuls griefs soulevés par le requérant<sup>21</sup> et conduit à préciser le champ de sa saisine pour la circonscrire aux dispositions mises en cause. Cette pratique peut conduire le Conseil constitutionnel à ne statuer que sur certains membres de phrase ou même certains mots contenus dans les dispositions renvoyées. Ce sont alors ces seuls éléments qui feront l'objet d'une déclaration de conformité ou de censure.

Dans cet exercice, le Conseil constitutionnel se refuse à se prononcer sur la conformité d'une disposition seulement "*en tant que*" cette disposition emporte telle ou telle conséquence dans une situation donnée, ou sur une "*combinaison*" de dispositions législatives<sup>22</sup>. Une telle logique aurait en effet pour conséquence de réduire très fortement la portée d'une déclaration de constitutionnalité, toute disposition pouvant à nouveau être contestée dès lors qu'elle serait combinée avec une autre disposition ou "*en tant que*" elle produirait un autre effet que celui déjà contrôlé<sup>23</sup>. Le Conseil constitutionnel ne tient donc pas compte de ce que le renvoi vise à limiter l'interrogation sur la conformité à la Constitution d'une disposition à un aspect seulement de cette dernière et s'estime saisi de chacune des dispositions.

<sup>19</sup> Sur ce point, voir notamment le commentaire de la décision n° 2021-930 QPC du 23 septembre 2021, *M. Jean B. (Recours à la géolocalisation sur autorisation du procureur de la République)*, p. 6 et s.

<sup>20</sup> Voir par exemple la décision n° 2022-989 QPC du 22 avril 2022, *M. Alexander V. (Recours contre la condition de renvoi vers l'État membre d'exécution d'un mandat d'arrêt européen)*.

<sup>21</sup> Les griefs soulevés par les intervenants ne participent pas à la détermination du champ de la QPC. À cet égard, le Conseil n'examine les griefs des intervenants que s'ils portent sur le champ de la QPC préalablement déterminé au regard des griefs des requérants. Si aucun des griefs des intervenants ne concerne ce champ, son intervention n'est alors pas admise. Pour un exemple, voir la décision n° 2022-1031 QPC du 19 janvier 2023, *M. François P. (Visite et saisie en matière fiscale au cabinet ou au domicile d'un avocat)*, paragr. 5 à 7.

<sup>22</sup> Il convient à cet égard de distinguer les griefs mettant en cause une interprétation résultant de la combinaison de plusieurs dispositions, sur laquelle le Conseil refuse donc de se prononcer, des griefs qui peuvent être dirigés contre plusieurs dispositions au regard de leur effet commun (ainsi des cas dans lesquels le Conseil est saisi de dispositions qui permettent un cumul de poursuites ou de sanctions : par exemple décision n° 2021-953 QPC du 3 décembre 2021, *Société Specitubes [Cumul des poursuites pour violation d'une mise en demeure prononcée par le préfet en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement]*).

<sup>23</sup> Voir, en particulier, les décisions du 7 juillet 2017 n° 2017-642 QPC, *M. Alain C. (Exclusion de certaines plus-values mobilières de l'abattement pour durée de détention)* et n° 2017-643/650 QPC, *M. Amar H. et autre (Majoration de 25 % de l'assiette des contributions sociales sur les revenus de capitaux mobiliers particuliers)*.

- Sans abandonner cette jurisprudence, il peut être relevé que le Conseil constitutionnel a parfois été conduit à affiner la délimitation du champ de la QPC pour tenir compte de ce que la loi opère parfois, au sein d'une disposition, un renvoi à d'autres dispositions.

Ainsi, dans sa décision du 17 mai 2019<sup>24</sup>, le Conseil constitutionnel était saisi d'une QPC reprochant à l'article 885 D du code général des impôts, qui prévoit que "*L'impôt de solidarité sur la fortune est assis et les bases d'imposition déclarées selon les mêmes règles et sous les mêmes sanctions que les droits de mutation par décès*", de rendre ainsi applicable à l'impôt de solidarité sur la fortune le 2° de l'article 773 du code général des impôts qui exclut la déduction des dettes contractées par le défunt à l'égard de ses héritiers ou de personnes interposées.

Pour surmonter la difficulté tenant à ce que l'article 885 D du CGI opère un renvoi général aux règles et sanctions applicables aux droits de mutation par décès et qu'il ne lui était donc pas possible d'identifier au sein de cet article un membre de phrase ou un mot particulier, le Conseil a fait évoluer sa jurisprudence pour répondre précisément à la question qui lui était posée sans statuer sur la constitutionnalité des renvois opérés par l'article 885 D à d'autres dispositions qui n'étaient pas contestées en l'espèce et qui pourraient, le cas échéant, faire l'objet d'autres QPC.

Le Conseil constitutionnel a alors considéré que la QPC portait sur le renvoi opéré par l'article 885 D du code général des impôts au 2° de l'article 773 du même code et n'a statué que sur ce "lien"<sup>25</sup>.

### **3) En cas de censure des dispositions contestées, le Conseil constitutionnel détermine la date de leur abrogation, les conditions dans lesquelles les effets qu'elles ont produits sont susceptibles d'être remis en cause ainsi que les conditions dans lesquelles peut être engagée la responsabilité de l'État**

Lorsqu'il déclare les dispositions contestées contraires à la Constitution, le Conseil constitutionnel s'interroge d'abord sur leur avenir, c'est-à-dire leur abrogation, puis éventuellement sur la remise en cause des effets qu'elles ont produits dans le passé et enfin sur les conditions dans lesquelles les conséquences de leur inconstitutionnalité peuvent être réparées.

#### **a) La détermination de la date d'abrogation des dispositions**

La question de l'abrogation ne se pose que si les dispositions contestées, dans leur version examinée par le Conseil constitutionnel, sont encore en vigueur.

- Ainsi, si l'article contesté ou l'article au sein duquel se situent les dispositions contestées a été modifié depuis la version examinée par le Conseil constitutionnel, ce dernier relève que "*les dispositions déclarées contraires à la Constitution, dans leur rédaction contestée, ne sont plus en vigueur*". Il n'y a donc pas lieu pour le Conseil de prononcer leur abrogation<sup>26</sup>. Il en va ainsi quand bien même le membre de phrase ou le mot sur lequel le Conseil constitutionnel s'est prononcé se retrouverait à l'identique dans des versions ultérieures de l'article<sup>27</sup>.

- Lorsque, à l'inverse, les dispositions contestées sont encore en vigueur, le Conseil détermine la date de leur abrogation qui peut intervenir soit immédiatement, c'est-à-dire à la date de publication de la

<sup>24</sup> Décision n° 2019-782 QPC du 17 mai 2019, *Mme Élise D. (Déductibilité de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune des dettes du redevable à l'égard de ses héritiers ou de personnes interposées)*.

<sup>25</sup> Pour d'autres exemples, voir les décisions n° 2020-846/847/848 QPC du 26 juin 2020, *M. Oussman G. et autres (Violations réitérées du confinement)*, paragr. 3 à 7, n° 2020-880 QPC du 29 janvier 2021, *M. Pascal J. (Révocation d'un avantage matrimonial en cas de divorce)*, paragr. 3 et 4, et n° 2023-1048 QPC du 4 mai 2023, *M. Jamal L. (Conditions de délivrance de la carte de résident permanent)*.

<sup>26</sup> Voir, par exemple, décision n° 2022-992 QPC du 13 mai 2022, *Société Les roches (Droit de suite attaché au privilège spécial du Trésor pour le recouvrement de la taxe foncière)*, paragr. 10.

<sup>27</sup> Voir, par exemple, décision n° 2020-842 QPC du 28 mai 2020, *M. Rémi V. (Conditions de déduction de la contribution aux charges du mariage)*.

décision du Conseil constitutionnel<sup>28</sup>, soit, si leur disparition immédiate de l'ordonnement juridique est susceptible d'entraîner des conséquences manifestement excessives, être reportée à une date ultérieure que le Conseil constitutionnel détermine<sup>29</sup>.

Dans ce dernier cas, la disposition reste, en dépit de son inconstitutionnalité, en vigueur jusqu'à la date de son abrogation. Pour éviter toutefois les inconvénients de laisser en vigueur une disposition déclarée inconstitutionnelle, le Conseil constitutionnel peut formuler une réserve transitoire. Il précise alors la façon dont la disposition devra être appliquée jusqu'à son abrogation<sup>30</sup>. Une telle réserve n'est toutefois pas toujours possible en raison de la nature de l'inconstitutionnalité ou de l'ampleur du nouveau régime à définir.

### **b) La détermination des conditions dans lesquelles les effets que la disposition a produits peuvent être remis en cause**

Le Conseil constitutionnel doit déterminer les conditions dans lesquelles les personnes à qui les dispositions déclarées inconstitutionnelles ont été appliquées peuvent éventuellement obtenir la remise en cause de leurs effets.

Cette détermination précise est souvent adaptée à la disposition déclarée inconstitutionnelle et à la nature des effets qu'elle est susceptible d'avoir produits.

Le Conseil constitutionnel peut limiter la possibilité d'invoquer cette inconstitutionnalité aux justiciables qui ont invoqué la même inconstitutionnalité dans leur instance en cours<sup>31</sup>, ou à tous ceux qui ont une instance en cours<sup>32</sup> ou encore aux instances en cours ou à venir<sup>33</sup>. Il peut également préciser les configurations factuelles dans lesquelles cette inconstitutionnalité peut être invoquée<sup>34</sup>.

Le Conseil constitutionnel peut enfin écarter toute possibilité de contester les effets que la disposition a produits<sup>35</sup>.

### **c) La faculté d'écarter la responsabilité de l'État du fait des lois déclarées inconstitutionnelles**

- Le Conseil constitutionnel a tiré les conséquences des décisions du 24 décembre 2019<sup>36</sup> par lesquelles le Conseil d'État a jugé que la responsabilité de l'État du fait des lois peut être engagée, pour réparer l'ensemble des préjudices qui résultent de l'application d'une loi méconnaissant la Constitution. Le Conseil d'État a jugé que l'engagement de cette responsabilité est subordonné à la condition que la décision du Conseil constitutionnel, qui détermine les conditions et limites dans

<sup>28</sup> Voir, par exemple, décision n° 2021-968 QPC du 11 février 2022, *Fédération nationale des activités de dépollution (Obligation de stockage des déchets ultimes issus d'activités de tri ou de recyclage pour les exploitants d'installations de stockage des déchets non dangereux)*, paragr. 16.

<sup>29</sup> Voir, par exemple, décision n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022, *M. Mounir S. (Droit de visite des agents des douanes)*, première phrase du paragraphe 12.

<sup>30</sup> Voir, par exemple, décision n° 2021-978 QPC du 11 mars 2022, *Mme Pascale G. (Notification d'un nouveau congé pour reprise en cas de prorogation d'un bail à ferme jusqu'à l'âge de la retraite)*, paragr. 12.

<sup>31</sup> Décision n° 2012-250 QPC du 8 juin 2012, *M. Christian G. (Composition de la commission centrale d'aide sociale)*, troisième phrase du considérant 8.

<sup>32</sup> Décision n° 2016-604 QPC du 17 janvier 2017, *Société Alinéa (Application dans le temps de la réforme du régime du report en arrière des déficits pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés)*, deuxième phrase du paragr. 13.

<sup>33</sup> Décision n° 2021-954 QPC du 10 décembre 2021, *Mme Fatma M. (Effet collectif de la déclaration reconnaitive de nationalité française)*, dernière phrase du paragraphe 14

<sup>34</sup> Décision n° 2021-968 QPC du 11 février 2022, *Fédération nationale des activités de dépollution (Obligation de stockage des déchets ultimes issus d'activités de tri ou de recyclage pour les exploitants d'installations de stockage des déchets non dangereux)*, paragr. 17

<sup>35</sup> Décision n° 2021-975 QPC du 25 février 2022, *M. Roger C. (Information de la personne mise en cause du droit qu'elle a de se taire lors d'un examen réalisé par une personne requise par le procureur de la République - Information du tuteur ou du curateur de la possibilité de désigner un avocat pour assister un majeur protégé entendu librement)*, paragr. 22.

<sup>36</sup> CE, Ass., 24 décembre 2019, *Société Paris Clichy*, n° 425981, *Société Hôtelière Paris Eiffel Suffren*, n° 425983, *M. Laillat*, n° 428162.

lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause, ne s'y oppose pas, soit qu'elle l'exclue expressément, soit qu'elle laisse subsister tout ou partie des effets pécuniaires produits par la loi qu'une action indemnitaire équivaldrait à remettre en cause.

Par sa décision du 28 février 2020, le Conseil constitutionnel a tiré les conséquences de ces décisions en jugeant que les dispositions de l'article 62 de la Constitution lui réservent le pouvoir de s'opposer à l'engagement de la responsabilité de l'État du fait des dispositions déclarées inconstitutionnelles ou d'en déterminer les conditions ou limites particulières. Il a confirmé ainsi que la possibilité d'engager la responsabilité est le principe et que ce n'est que s'il s'y oppose explicitement dans sa décision qu'elle est écartée<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Voir le commentaire de la décision n° 2019-828/829 QPC du 28 février 2020, *M. Raphaël S. et autre (Déposition sans prestation de serment pour le conjoint de l'accusé)*, p. 18.

## Création du diplôme universitaire (DU) "Qpc et libertés" à l'Université de Bordeaux



**Pauline-Gervier**

Initié par le *Centre d'Études et de Recherches Comparatives sur les Constitutions, les Libertés et l'État* (CERCCLÉ - UR 7436) et porté par la Faculté de droit de l'Université de Bordeaux, un diplôme universitaire (DU) consacré à la question prioritaire de constitutionnalité et au contentieux des libertés devant le Conseil constitutionnel ouvre ses portes à la rentrée 2023-2024. Ce diplôme, ouvert uniquement à la formation continue, s'adresse à tous les acteurs de la QPC : magistrats judiciaires ou administratifs, avocats, juristes travaillant au sein de collectivités territoriales, associations, entreprises et, plus largement, tout juriste intéressé. D'un volume horaire de 63 heures, la formation s'articule en neuf modules ayant lieu le samedi, pendant cinq mois, de janvier à mai. Fondée sur une approche à la fois transversale et disciplinaire de la QPC, cette formation sera assurée par des universitaires et praticiens experts en la matière, à Bordeaux (Faculté de droit) et Paris (Conseil constitutionnel, École Nationale de la Magistrature et Conseil national des barreaux).

La création de cette formation diplômante est inédite en France. Elle incarne une conviction, porte en elle une ambition et constitue un réel défi.

Une **conviction**, tout d'abord : celle selon laquelle l'enseignement et la recherche académique jouent un rôle essentiel dans la connaissance de la question prioritaire de constitutionnalité. Les travaux scientifiques menés depuis l'entrée en vigueur de la QPC en 2010 sont le témoin de l'engagement des universitaires dans la compréhension de cette voie de droit. Ceux réalisés à l'occasion des bilans d'étape de la QPC, à l'instar du projet QPC 2020 sous l'impulsion du Conseil constitutionnel, ont notamment marqué des étapes fondamentales dans l'appréhension de la QPC : ils ont révélé nombre d'enseignements sur ses forces et faiblesses ainsi que ses perspectives d'amélioration. De tels résultats sont valorisés dans le cadre de la formation initiale auprès des étudiants en droit, de la Licence au Master. Ils doivent l'être plus encore dans le cadre de la formation continue proposée par l'Université aux praticiens du droit. C'est là tout l'enjeu du DU *QPC et Libertés* créé par la Faculté de droit de Bordeaux.

Une **ambition**, ensuite : celle de répondre aux attentes des professionnels du droit, formulées par nombre d'entre eux. Il s'agit en effet de mieux appréhender les ressorts du contentieux constitutionnel, parfois mal saisis lors du dépôt et du traitement des QPC. Il s'agit également de mieux identifier les griefs d'inconstitutionnalité dans les différents champs du droit : certains pans n'ont pas épuisé toutes les potentialités de questions prioritaires de constitutionnalité, quand d'autres ont été peu exploités, tant dans des domaines majeurs, comme le droit processuel et le droit des étrangers, que dans des domaines, tout aussi majeurs, mais plus nouveaux, tels que le droit du numérique et le droit de l'environnement. Il s'agit, par ailleurs, de mieux saisir la palette de stratégies contentieuses pouvant être déployées dans le cadre de la procédure QPC, devant les juges de première instance et d'appel comme devant le Conseil d'État ou la Cour de cassation, puis devant le Conseil constitutionnel. C'est la raison pour laquelle la formation proposée par le DU *QPC et Libertés* s'articule en trois temps. En premier lieu, elle s'inscrit dans une démarche transversale, pour appréhender la QPC dans son environnement juridictionnel ainsi que les caractéristiques procédurales et substantielles propres à celle-ci et au contentieux des libertés devant le Conseil constitutionnel. En deuxième lieu, la formation vise à aborder la QPC dans une approche disciplinaire, afin d'identifier les enjeux spécifiques et les moyens propres à chaque domaine de droits et libertés. En dernier lieu, le DU permet de mettre en situation la QPC, en proposant une simulation d'audience QPC au Conseil

constitutionnel et un temps d'échanges au Conseil avec les membres de l'institution et de son service juridique.

Un **défi**, enfin : celui de poursuivre l'un des objectifs assignés au contrôle *a posteriori* de constitutionnalité de la loi, consistant à "purger la loi de son venin" une fois qu'elle est en vigueur sur le fondement des droits et libertés que la Constitution garantit, à favoriser le réflexe constitutionnel et à diffuser davantage la culture de la Constitution. Le DU *QPC et Libertés* bénéficie, pour cela, de précieux atouts : d'une part, il est supervisé par un conseil scientifique composé de professeurs de droit privé et de droit public, de magistrats, d'avocats, d'anciens membres du Conseil constitutionnel et du Secrétaire Général du Conseil constitutionnel ; d'autre part, il est soutenu par des partenaires institutionnels essentiels à sa mise en place : le Conseil constitutionnel, l'École Nationale de la Magistrature ainsi que le Conseil National des Barreaux.

En somme, la Faculté de droit de Bordeaux, à travers le lancement de ce diplôme universitaire, entend prendre sa part pour contribuer à relever les défis présents et à venir de la QPC et, ainsi, œuvrer à une meilleure protection des droits et libertés et au renforcement de l'État de droit dans notre pays.

**Pauline Gervier,**

maître de conférences en droit public à l'Université de Bordeaux, directrice-adjointe du CERCCLÉ (UR 7436), responsable du DU *QPC et Libertés*

**Ferdinand Mélin-Soucramanien,**

professeur de droit public à l'Université de Bordeaux, président du conseil scientifique du DU *QPC et Libertés*

## Bibliographie sur la question prioritaire de constitutionnalité année 2022

Cette page a pour objet de recenser les nouveaux articles et les nouveaux ouvrages traitant de la question prioritaire de constitutionnalité.

### Articles de revues

BAUDUIN, Bérénice. Un an de QPC en matière sociale (janvier à décembre 2021). *La Semaine Juridique – Social*, 11 janvier 2022.

BILLET, Philippe. Le droit constitutionnel de l'environnement est fils de la QPC, faute d'audace parlementaire. *La Semaine Juridique - Administration et collectivités territoriales*, n°40 – hors-série (10 octobre 2022)

BRUNET, François. La modulation dans le temps des déclarations d'inconstitutionnalité et d'inconventionnalité : les droits de l'homme en suspens. *Revue française de droit administratif*, n° 1, 2022, p. 159.

CHRISTELLE, Maxence ; SENAC, Charles Édouard, QPC et stratégie argumentative des groupes d'intérêt en matière d'interprétation constitutionnelle, *La Revue des droits de l'homme*, 2022, n° 21.

DELVOLVE, Pierre, "Du contentieux des ordonnances non ratifiées – Pour l'unité de la justice et du droit", in *Revue française de droit administratif*, 2022.

GWELTAZ, Eveillard. *Référé et question prioritaire de constitutionnalité. Droit Administratif*, mai 2022, n° 5, comm. 21.

MARON, Albert ; HAAS, Marion. QPC - Hors cible mais dans le mille, *Droit pénal*, juin 2022, n° 6, comm. 117.

POTTIER, Xavier. Typologie des griefs inopérants en matière de QPC dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, *Revue de droit public*, septembre 2022, p. 1363.

RICHAUD, Coralie. Les entreprises face à la QPC, *Revue de droit public*, mars 2022, p. 539.

ROUX, Jérôme. Les principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France existent !. *Recueil Dalloz*, n° 1, 2022, p. 50.

SYDORYK, Sacha. Le Conseil constitutionnel face aux différentes versions de dispositions législatives soumises à une QPC, in *Revue de droit public*, mars 2022, p. 557.