

# Novembre 2013 : QPC et changement des circonstances

L'un des critères communs à la transmission d'une QPC au Conseil d'État ou à la Cour de cassation et au renvoi d'une QPC au Conseil constitutionnel est que la disposition législative « *n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances* » (articles 23-2 et 23-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel). Dans la décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009 (Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution), le Conseil constitutionnel a relevé qu'en réservant le « *changement des circonstances* », cette deuxième condition « *conduit à ce qu'une disposition législative déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel soit de nouveau soumise à son examen lorsqu'un tel réexamen est justifié par des changements intervenus, depuis la précédente décision, dans les normes de constitutionnalité applicables ou dans les circonstances, de droit ou de fait, qui affectent la portée de la disposition législative critiquée* ».

Avant la QPC, le Conseil constitutionnel avait déjà recours à la notion de « *changement des circonstances* » dans le contrôle *a priori*. Ainsi dans la décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009 ( *Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*), il est revenu sur la règle imposant un nombre de deux députés minimum par département en invoquant un changement des circonstances de droit (le maximum de 577 députés fixé par le code électoral sur le fondement de l'article 24 de la Constitution) et un changement des circonstances de fait (l'augmentation non homogène de la population sur le territoire).

Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2010, dans le cadre de l'article 61-1 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a retenu à quatre reprises la notion de « *changement des circonstances* » pour examiner la conformité à la Constitution d'une disposition législative dont il avait déjà eu à connaître :

\* Dans la décision sur la garde à vue n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010 (*M. Daniel W. et autres*), le Conseil a relevé des modifications des circonstances de fait et de droit depuis son examen du régime de droit commun de la garde à vue par la décision n° 93-326 DC du 11 août 1993 (Loi modifiant la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme du code de procédure pénale) : généralisation de la pratique du traitement dit « *en temps réel* » des procédures pénales ; réduction des exigences conditionnant l'attribution de la qualité d'officier de police judiciaire aux fonctionnaires de la police nationale et aux militaires de la gendarmerie nationale ; augmentation de 25 000 à 53 000 du nombre de ces fonctionnaires civils et militaires ayant la qualité d'officier de police judiciaire ; augmentation du nombre de mesures de garde à vue. Le Conseil a jugé « *que ces modifications des circonstances de droit et de fait justifient un réexamen de la constitutionnalité des dispositions contestées* ».

\* Dans la décision n° 2011-125 QPC du 6 mai 2011 (*M. Abderrahmane L.*), le Conseil constitutionnel a eu à nouveau recours à la notion de « *changement des circonstances* » alors qu'était contesté le défèrement devant le procureur de la République à l'issue de la garde à vue. Le Conseil a alors relevé que, par sa décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, il avait déclaré les articles du code de procédure pénale relatifs à la garde à vue contraires à la Constitution notamment en ce qu'ils permettent que la personne gardée à vue soit interrogée sans bénéficier de l'assistance effective d'un avocat. Le Conseil a estimé que « *cette décision constitue un changement des circonstances de droit justifiant le réexamen de la disposition contestée* » sur le défèrement devant le procureur de la République à l'issue de la garde à vue.

\* Dans la décision n° 2012-233 QPC du 21 février 2012 (*Mme Marine Le Pen*), était contestée la conformité à la Constitution de la publication du nom et de la qualité des citoyens élus habilités ayant présenté un candidat à l'élection présidentielle (dernier alinéa du paragraphe I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 résultant de la loi organique du 18 juin 1976). Le Conseil constitutionnel avait déjà jugé cette disposition conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif de sa décision n° 76-65 DC du 14 juin 1976 ( *Loi organique modifiant la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel*).

Le Conseil d'État, dans sa décision de renvoi de la QPC du 2 février 2012, avait estimé que « *les changements ayant affecté la vie politique et l'organisation institutionnelle du pays* » (depuis 1976) justifient un nouvel examen de la disposition par le Conseil constitutionnel. Ce dernier n'a pas retenu ces changements comme constituant un changement des circonstances au sens de l'article 23-5 de l'ordonnance de 1958 modifiée. Il a en revanche relevé que, depuis 1976, l'article 4 de la Constitution avait été complété d'un troisième alinéa disposant que : « *La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et des groupements politiques à la vie démocratique de la Nation* ». Il a en conséquence jugé que « *cette disposition constitutionnelle nouvelle, applicable aux dispositions législatives relatives à l'élection présidentielle, constitue un changement des circonstances de droit justifiant, en l'espèce, le réexamen de la disposition contestée* ».

\* Dans la décision n° 2013-331 QPC du 5 juillet 2013 (*Société Numéricâble SAS et autres*), le Conseil constitutionnel a reconnu un double changement des circonstances de droit. D'une part, il a considéré que les modifications introduites postérieurement à la loi de 1996 dans la rédaction de l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques, notamment celles issues des lois du 9 juillet 2004 et du 4 août 2008, interdisaient de considérer qu'au sens de l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 sur le Conseil constitutionnel, les dispositions contestées avaient déjà été jugées conformes à la Constitution (cons. 8). D'autre part, le Conseil constitutionnel a également relevé un autre type de changement des circonstances de droit tenant à l'évolution de sa propre jurisprudence. Il a jugé que constituait un changement des circonstances de droit sa décision n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012 dans laquelle il a jugé « *que, lorsqu'elles prononcent des sanctions ayant le caractère d'une punition, les autorités administratives indépendantes doivent respecter notamment le principe d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789* » (cons. 8).

\* Dans d'autres décisions, le Conseil constitutionnel a écarté l'existence d'un « *changement des circonstances* » (n° 2010-44 QPC du 29 septembre 2010, n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011, n<sup>os</sup> 2012-4563/4600 AN et 2012-4565/4567/4568/4574/4575/4576/4577 AN du 18 octobre 2012) tout en apportant des précisions sur cette notion. Ainsi dans la décision n° 2011-120 QPC du 8 avril 2011 (*M. Ismaël A.*), le Conseil constitutionnel a jugé qu'une jurisprudence peut constituer un changement des circonstances de nature à conduire à ce qu'il soit à nouveau saisi d'une disposition précédemment jugée conforme à la Constitution. Mais, d'autre part, cette jurisprudence a dû être soumise au Conseil d'État ou à la Cour de cassation, cours suprêmes respectivement de l'ordre juridictionnel administratif et judiciaire et donc confirmée par eux. Tel n'était pas le cas en l'espèce avec une jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile non soumise au Conseil d'État.

Au total, la notion de « *changement des circonstances* » a, depuis le 1<sup>er</sup> mars 2010, rempli l'office que lui avait assigné le législateur : permettre qu'il existe une exception à l'interdiction de soumettre à nouveau au Conseil constitutionnel une disposition législative qu'il a déjà jugée conforme à la Constitution. D'une part, cette notion a pu être opportunément utilisée par le Conseil d'État ou la Cour de cassation afin de renvoyer au Conseil constitutionnel une QPC. D'autre part, ce dernier a fait un usage significatif de cette notion, contribuant ainsi à l'équilibre général de la procédure de la QPC qui allie sécurité juridique et protection des droits et libertés garantis par la Constitution. Le changement des circonstances de droit ne tient pas seulement à l'évolution du texte de la Constitution mais aussi à celle de la jurisprudence du Conseil à son sujet.