

Titre VII

Les cahiers du Conseil constitutionnel

Hors-série - octobre 2020

Quelques réflexions sur le bilan du programme QPC 2020

Écrit par

Nicole MAESTRACCI



Membre du Conseil constitutionnel, présidente
du comité scientifique QPC 2020

10 ans, c'est un temps trop court pour faire le bilan d'une réforme mais c'est un temps suffisant pour dire si elle a répondu aux attentes de ses promoteurs. Or, en créant la QPC, le constituant de 2008 avait pour objectif essentiel de reconnaître aux citoyens un droit nouveau, le droit de contester la constitutionnalité d'une disposition législative déjà appliquée.

Il faut rappeler en effet qu'avant cette réforme, le citoyen était écarté du contrôle de constitutionnalité. Seuls les plus hautes autorités de l'État ou 60 parlementaires pouvaient saisir le Conseil constitutionnel et ils ne pouvaient le faire qu'avant la promulgation de la loi. Quant au citoyen qui voulait faire reconnaître un droit ou une liberté fondamentale, s'il pouvait saisir la Cour européenne des droits de l'homme, il ne pouvait accéder au Conseil constitutionnel.

La première ambition du programme QPC 2020 lancé par le Conseil constitutionnel au début de l'année 2019 était donc de chercher à savoir, au-delà du bilan purement quantitatif, ce que cette réforme avait changé pour les citoyens, pour les juges et pour les avocats. Il s'agissait de savoir si les objectifs initiaux avaient été atteints et dans quelles mesures ils l'avaient été. Il fallait enfin identifier les difficultés ou les obstacles, qu'ils soient matériels, culturels ou procéduraux, qui avaient freiné le développement et l'efficacité de la QPC.

Le deuxième volet de l'appel à projets de recherche invitait à un bilan d'étape de la jurisprudence dans certains contentieux. Il devait permettre de vérifier si le fait d'examiner un droit vivant, dont les conditions d'application étaient connues, avait permis d'apprécier de manière plus fine et concrète d'éventuelles violations des droits fondamentaux.

Pour répondre à ces questions, le Conseil constitutionnel a souhaité solliciter un regard extérieur, indépendant et universitaire. L'appel à projet s'adressait donc non seulement aux juristes mais aussi aux sociologues, aux politistes ou aux économistes, dans une perspective pluridisciplinaire qui n'était pas nécessairement la plus simple à mettre en œuvre.

Il était également demandé aux chercheurs d'adopter une perspective comparatiste. Dès lors, en effet, que la France était un des derniers pays à mettre à la disposition des citoyens-justiciables une exception d'inconstitutionnalité, il était particulièrement utile de confronter ce bilan à celui d'autres cours constitutionnelles européennes.

Un comité scientifique, que j'ai eu l'honneur et le plaisir de présider, a été installé pour sélectionner les projets et en assurer l'évaluation et le suivi. La diversité des compétences mobilisées, l'expérience et la disponibilité des membres de ce comité ont permis de travailler beaucoup et efficacement dans un temps très contraint.

Sur les trente projets reçus, 16 ont été sélectionnés. Le comité s'est réuni à plusieurs reprises et a rencontré toutes les équipes à mi-parcours. Les rapporteurs des projets ont en outre eu de nombreux contacts avec celles-ci jusqu'à la production des rapports définitifs.

Les services du Conseil constitutionnel ont par ailleurs veillé à mettre à disposition des équipes tous les documents, dossiers et données statistiques nécessaires à leurs recherches.

Ces travaux de recherche ont été remis en janvier 2020 et discutés lors d'un séminaire qui s'est tenu le 5 mars au Conseil constitutionnel et qui a réuni les 16 équipes, le conseil scientifique et les 9 membres du Conseil constitutionnel. Les débats se sont révélés ouverts, libres et passionnants.

Les articles publiés dans ce numéro spécial sont les synthèses de chacun des travaux discutés. Les rapports définitifs, quant à eux, sont accessibles sur le site Internet du Conseil constitutionnel.

Il est difficile de résumer en quelques mots les principaux enseignements de travaux aussi approfondis et riches. Ils ont permis d'établir des résultats solides mais aussi de mettre le doigt sur de nombreuses incertitudes. Ces travaux n'avaient pas en effet la prétention d'épuiser le sujet mais au contraire de déplacer le regard et d'ouvrir des perspectives nouvelles.

En premier lieu, ces travaux ont permis d'identifier ce qu'on ne sait pas, faute de données accessibles. En effet, si le système d'observation de la jurisprudence du Conseil constitutionnel ainsi que de celle des juridictions du filtre est satisfaisant et aisément accessible, il n'en est pas de même pour les juridictions, surtout judiciaires, de première instance et d'appel qui restent un angle mort de la QPC. On ne connaît en effet ni le nombre des saisines, ni le sort qui leur est réservé. Les deux recherches régionales qui se sont penchées sur l'attitude des magistrats à l'égard de la QPC ont noté de fortes disparités selon les juridictions, selon les magistrats et selon les contentieux.

Ensuite les travaux conduits ont cherché à identifier les profils des justiciables requérants ou intervenants ainsi que leurs motivations. Si tous les justiciables semblent considérer que la QPC constitue un progrès, il apparaît évident que certains s'en sont emparés plus que d'autres.

Ainsi, les personnes les plus vulnérables ou/et les plus modestes accèdent difficilement au Conseil constitutionnel sauf si elles sont accompagnées et soutenues par un porteur d'intérêt qui poursuit une stratégie concordante.

D'une manière générale, sauf en matière fiscale, **les requérants sont rarement de simples citoyens**. En revanche, **les porteurs d'intérêt ont massivement investi la QPC**. Dans 45 % des QPC, des groupes d'intérêt sont intervenus à un titre ou à un autre. Ils sont intervenus parfois comme requérant principal à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un acte d'application de la loi contestée. Dans ce cas de figure, les requérants créent artificiellement un contentieux pour accéder au Conseil constitutionnel. Mais ils sont intervenus le plus souvent en soutien de la requête d'un particulier, sous la forme d'une intervention ou d'un parrainage, pour obtenir une décision conforme à leur objectif stratégique.

Un certain nombre d'obstacles ou de freins à l'usage de la QPC ont été identifiés que je ne ferai qu'énumérer sans prétendre à l'exhaustivité. D'abord, le coût de la procédure QPC apparaît, au moins pour certains justiciables, un frein sérieux. Ensuite, le choix de cette procédure ne va pas de soi pour des justiciables qui identifient mal les potentialités du contrôle de constitutionnalité comparé à d'autres recours juridictionnels nationaux ou européens. Enfin, l'incertitude sur l'effet utile pour le requérant d'une éventuelle censure pèse lourdement lorsqu'il s'agit de faire la balance entre le coût et le bénéfice d'une telle procédure. De ce point de vue, les motivations sur le fondement desquelles le Conseil module les effets de ses décisions sont jugées généralement insuffisantes et ne sont pas toujours comprises.

S'agissant des avocats, les recherches montrent que s'ils ont une image positive de la QPC, ils l'ont inégalement investie. Les avocats parisiens, et plus particulièrement les avocats aux conseils, apparaissent mieux armés et plus présents. Cette situation s'explique aussi par le fait que la QPC est une activité qui reste quantitativement très marginale pour l'essentiel des cabinets d'avocats.

Les stratégies des avocats sont variables selon les contentieux mais d'une manière générale, la question de l'effet utile revient comme un élément essentiel du choix de recourir à cette procédure. Par ailleurs, il est fréquent que les avocats se placent, en même temps qu'ils posent une QPC, sur le terrain de la conventionnalité qui leur apparaît plus adéquat pour obtenir un effet utile immédiat.

Les recherches mettent également en évidence la diversité des objectifs poursuivis par les parties. Leur requête est en effet loin d'avoir pour seul objectif d'obtenir l'abrogation de la loi. Elle peut aussi avoir pour cible la jurisprudence des cours suprêmes qu'elle cherche à faire préciser et modifier. Dans cette perspective, la QPC leur apparaît comme le moyen le plus sûr et le plus rapide pour obtenir satisfaction. La QPC peut également viser un objectif propre au milieu associatif, professionnel ou économique concerné, dans une perspective de communication interne ou externe.

Enfin, une dernière question est soulevée de manière récurrente dans la plupart des travaux, celle de la difficile confrontation entre le caractère

abstrait du contrôle de constitutionnalité et les difficultés nées de l'application concrète de la loi. C'est ce que certains chercheurs ont appelé « le déficit de concrétisation ». Celui-ci se manifeste particulièrement lorsqu'il s'agit de moduler les conséquences, nécessairement concrètes, d'une éventuelle censure. Mais, plus largement, l'interrogation porte sur le fait que la nature abstraite du contrôle n'a pas été profondément, ou du moins explicitement modifiée par l'introduction de la QPC. Or, lorsque le citoyen justiciable pose une QPC, c'est parce que la disposition qui lui est applicable lui pose un problème concret. Dès lors que le contrôle de constitutionnalité porte sur un « droit vivant » il ne peut plus être totalement abstrait. Cette difficile question de la conciliation entre le contrôle abstrait et le contrôle concret en QPC ouvre une réflexion complexe qui devra nécessairement se poursuivre.

Je n'ai abordé que les points qui me paraissaient essentiels . Il en est beaucoup d'autres qui méritent notre attention, notamment le renforcement du caractère contradictoire de la procédure, notamment par l'audition d'experts ou *d'amicus curiae*, le développement de la motivation des décisions ou la question sans fin de la formation permanente des magistrats et des avocats.

Ces travaux ouvrent de nombreuses réflexions et perspectives pour le Conseil constitutionnel lui-même mais aussi pour tous les acteurs de la QPC. Ils laissent aussi espérer la poursuite de travaux de recherche et l'organisation de dialogues réguliers, libres et stimulants entre les membres du Conseil et le monde de la recherche.

En conclusion, je voudrais remercier encore une fois les membres du Conseil scientifique qui ont nourri et éclairé ce travail avec une disponibilité rare. Mes remerciements vont aussi à toutes les équipes de recherche qui ont fourni un travail passionnant dans un temps dont je sais qu'il était inhabituellement contraint.

C'est ce travail collectif de grande qualité qui a permis de porter sur ces 10 ans de QPC un regard d'autant plus précieux qu'il est indépendant, objectif et partagé.

Citer cet article

Nicole MAESTRACCI. « Quelques réflexions sur le bilan du programme QPC 2020 », Titre VII [en ligne], Hors-série, *QPC 2020 : les dix ans de la question citoyenne*, octobre 2020. URL complète : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/quelques-reflexions-sur-le-bilan-du-programme-qpc-2020>