

Titre VII

Les cahiers du Conseil constitutionnel

Hors-série - octobre 2020

Propositions d'amélioration de la procédure de QPC devant les juridictions du fond. Réflexions à partir d'une étude régionale de la pratique des juges du fond

Responsable scientifique

Véronique TELLIER-CAYROL

Maître de conférences HDR en droit privé à
l'Université de Tours

Auteurs

Selma JOSSO

Maître de conférences en droit public à
l'Université de Tours

Franck JURÉDIEU

Maître de conférences en droit privé à l'Université
de Tours

Pierre MOUZET

Maître de conférences HDR en droit public
l'Université de Tours

Véronique TELLIER-CAYROL

Maître de conférences HDR en droit privé à
l'Université de Tours

Delphine THOMAS-TAILLANDIER

Maître de conférences en droit privé à l'Université
de Tours

La procédure de la QPC devant les juridictions du fond est assez peu analysée. Certes, les textes s'y rapportant sont connus. Ainsi, conformément à l'article 23-1 de la loi organique du 10 décembre 2009, « le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution est, à peine d'irrecevabilité, présenté dans un écrit distinct et motivé. Un tel moyen peut être soulevé pour la première fois en cause d'appel. Il ne peut être relevé d'office ». L'article 23-2 indique que « la juridiction statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'État ou à la Cour de cassation. Il est procédé à cette transmission si les conditions suivantes sont remplies : 1 ° La disposition contestée est applicable au litige ou à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites ; 2 ° Elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances ; 3 ° La question n'est pas dépourvue de sérieux ». Cette procédure de première instance est ensuite prévue dans le code de procédure pénale⁽¹⁾, le code de procédure civile (art. 126-1 à 126-7), le code de justice administrative⁽²⁾ et le code de l'organisation judiciaire⁽³⁾.

Pour autant, les recherches effectuées ont traditionnellement et principalement pour objet la procédure devant la Cour de cassation ou le Conseil d'État et devant le Conseil constitutionnel, et il est apparu intéressant, à l'heure du bilan des 10 années de pratique, d'interroger les magistrats du fond et d'analyser leurs décisions. Les réponses reçues et les décisions étudiées ont permis de dégager trois axes principaux, portant sur le rôle du ministère

public (A), le rôle des juges du fond (B) et le rôle des avocats (C). L'analyse de ces différentes fonctions permet ainsi d'envisager des perspectives d'évolution de la procédure de QPC devant les juridictions du fond.

A) Le rôle du ministère public

Le positionnement du ministère public devant les juridictions de l'ordre judiciaire diffère de celui du rapporteur public devant les juridictions de l'ordre administratif. Ce dernier se prononce uniquement sur les moyens développés par les parties et sur les moyens d'ordre public. La constitutionnalité d'une disposition législative n'étant pas un moyen d'ordre public, si aucune QPC n'est posée par une partie, « le rapporteur public n'a pas à s'en préoccuper »⁽⁴⁾. Il en va différemment du procureur de la République : lorsqu'il est partie au procès, il peut poser une question prioritaire de constitutionnalité. Pourtant, en pratique, il ressort qu'aucune QPC n'a été posée à l'initiative du parquet dans le ressort géographique étudié, ni même, semble-t-il, au niveau national⁽⁵⁾. Or, dans la mesure où la QPC relève de l'intérêt général, il peut paraître utile de mener une réflexion sur le rôle du ministère public, afin de l'encourager à soulever de telles questions.

Un questionnement plus procédural s'est parallèlement posé. Actuellement, toutes les QPC, quel que soit le domaine, doivent être obligatoirement transmises au ministère public, lequel peut alors donner son avis sur la pertinence des questions. À une transmission obligatoire répond un avis facultatif (1). Cette règle procédurale s'avère, en pratique, assez chronophage pour les membres du ministère public et son utilité est discutable. Il est permis d'envisager de limiter cette transmission aux seuls domaines de compétence du ministère public et de rendre en conséquence l'avis du parquet obligatoire (2).

1. La règle actuelle : transmission obligatoire et avis facultatif

Actuellement, et conformément à l'article 23-1 alinéa 2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, « devant une juridiction relevant de la Cour de cassation, lorsque le ministère public n'est pas partie à l'instance, l'affaire lui est communiquée dès que le moyen est soulevé afin qu'il puisse faire connaître son avis ». A défaut de communication au parquet, la QPC est irrecevable. C'est ainsi qu'à la suite d'une QPC transmise par le TGI de St Nazaire, le 14 janvier 2016, la première chambre civile de la Cour de cassation a retenu l'irrecevabilité pour cause de non-transmission de la question au ministère public (Civ. 1^{ère}, 31 mars 2016⁽⁶⁾). Dans la pratique (et sous réserve de cette décision du TGI de St Nazaire), il ressort que les QPC sont toujours et immédiatement transmises au ministère public par le juge saisi de la question.

Si la transmission de la QPC est obligatoire, l'avis du parquet reste, en revanche, facultatif. Dans la pratique, le ministère public rend quasi-systématiquement un avis sur la question.

Il ressort des entretiens avec des parquets que le caractère obligatoire de la transmission des QPC lorsque le ministère public n'est pas partie à l'instance n'apparaît pas justifié. Certes, dans la mesure où, par définition, la QPC porte sur des droits et libertés constitutionnellement garantis, elle relève de l'intérêt général. Pour autant, la charge de travail des parquets combinée au fait que le procureur de la République doit donner un avis sur des matières qui ne relèvent pas de sa compétence incitent à penser que cette transmission doit être revue. Le respect actuel de ces règles aboutit en effet à de brèves réponses formelles, assez peu contributives.

2. La règle proposée : transmission limitée et avis obligatoire

Dans un premier temps, l'idée serait de maintenir la transmission obligatoire mais uniquement dans les domaines traditionnels de compétence du ministère public (matière pénale, procédures collectives, état des personnes...). Il conviendrait donc de l'exclure pour les autres matières (protection sociale, fiscal...). Dans la pratique, cela soulagerait certains parquets, notamment en raison du nombre de QPC posées de manière répétitive, par exemple en matière de RSI (sécurité sociale des indépendants) devant les juridictions sociales.

Dans un second temps, l'idée serait de rendre obligatoire l'avis du ministère public. Cela conduit alors à déterminer clairement ses domaines de compétence et à mener une réflexion s'agissant des domaines pour lesquels la présence du ministère public n'est pas obligatoire mais facultative.

Cette proposition ne poserait pas de difficultés en pratique, cet avis étant, à l'heure actuelle, donné quasi-systématiquement.

B) Le rôle du juge du fond

Les réponses des magistrats sollicités dans le cadre de cette étude ont permis de dégager plusieurs perspectives d'évolution. Cependant, comme souvent face à toute proposition de modification, il convient d'être particulièrement vigilant et de veiller à ce que les rectifications envisagées ne posent pas plus de problèmes qu'elles n'en résolvent. Aussi, la proposition consistant à imposer un délai aux juridictions du fond a-t-elle été écartée (1) ; seule la proposition du relevé d'office a été retenue (2).

1. La proposition écartée : imposer un délai

Déjà, le projet de loi organique initialement adopté par l'Assemblée nationale prévoyait que, si la juridiction ne s'était pas prononcée à l'issue d'un délai de deux mois à compter de la présentation du moyen, toute partie à l'instance pouvait saisir, dans un délai d'un mois, le Conseil d'État ou la Cour de cassation de la question prioritaire de constitutionnalité. La commission des lois du Sénat avait supprimé cette disposition de sorte que l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 impose que la juridiction de premier niveau « statue sans délai ».

Quelques travaux ont permis d'établir que ces délais variaient selon le contentieux sur lequel porte la QPC. Ainsi, en 2012, dans un rapport sur la « Nature de l'office du juge de 1^{ère} instance et d'appel dans l'appréciation du caractère sérieux d'une QPC : filtrage ou contrôle de constitutionnalité » ⁽⁷⁾ il est noté que « dans la pratique, lorsque le juge statue par ordonnance, le temps de traitement moyen est de 1 mois et 18 jours pour une décision de transmission et de 1 mois et 20 jours en cas de décision de non transmission. Il est de 7 mois lorsque le juge statue en formation collégiale et rend en même temps sa décision au principal ». Ainsi encore, dans le rapport d'information sur la QPC rendu en 2013 ⁽⁸⁾, si les délais indiqués sont en augmentation, ils restent en moyenne inférieurs à trois mois ⁽⁹⁾.

S'agissant des décisions analysées dans le ressort géographique étudié et sur les neuf années de pratique, il s'est avéré impossible d'établir une durée moyenne d'examen de la QPC : en réalité, tout dépend du litige, du juge saisi et du sérieux de la question. Néanmoins, on constate que les délais sont le plus souvent plus longs que ceux précédemment indiqués dans les rapports précités (entre 3 et 5 mois en moyenne).

Devant ces différences, il peut être suggéré d'imposer au juge du fond le même délai que celui imparti aux juridictions suprêmes, soit trois mois. Mais, de l'avis unanime des magistrats consultés, une telle proposition doit être écartée : d'une part, matériellement, elle risquerait de soulever des difficultés importantes ; d'autre part, à l'heure actuelle, les délais suivent les délais d'audience de l'affaire et s'adaptent donc aux contentieux. Les magistrats interrogés estiment qu'imposer un délai serait source d'inconvénients plutôt que d'avantages.

2. La proposition envisageable : le relevé d'office

2.1. L'interdiction actuelle

Aux termes de l'alinéa 1^{er} de l'article 23-1 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, « devant les juridictions relevant du Conseil d'État ou de la Cour de cassation, le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution est, à peine d'irrecevabilité, présenté dans un écrit distinct et motivé. Un tel moyen peut être soulevé pour la première fois en cause d'appel. Il ne peut être relevé d'office ».

Trois types d'arguments sont avancés pour justifier cette interdiction. En premier lieu, un argument fonctionnel qui a trait à l'office du juge : son rôle n'est pas de prendre parti pour ou contre la prétention d'une partie mais bien au contraire, de rester neutre et objectif ⁽¹⁰⁾. En questionnant la constitutionnalité d'une disposition applicable au litige, le juge s'affranchirait de son devoir d'impartialité. En deuxième lieu, un argument structurel : le contrôle de constitutionnalité *a posteriori* n'est pas conçu dans l'intérêt de la loi mais dans l'intérêt des parties. Puisqu'il a un « lien direct avec l'instance et la chose des parties » ⁽¹¹⁾, seules celles-ci peuvent s'en saisir. En troisième lieu, un argument monopolistique : en soulevant une QPC, le juge empièterait sur le monopole du Conseil constitutionnel. S'interroger sur la constitutionnalité d'une disposition législative serait déjà apprécier la (non)conformité de cette dernière à la Constitution ⁽¹²⁾.

Plus largement, ces arguments s'inscrivent dans la philosophie générale de la QPC : replacer le justiciable au cœur d'un système dont il était jusqu'à présent exclu ⁽¹³⁾. Dans cette logique, on ne pourrait dans un même temps octroyer un droit -- dont le justiciable serait libre de (ne pas) s'emparer -- et permettre à une autre instance de l'utiliser -- peut-être contre l'avis du bénéficiaire ⁽¹⁴⁾. En filigrane se lirait la méfiance -- récurrente et persistante -- du pouvoir politique envers le juge ⁽¹⁵⁾.

2.2. La tentative de contournement de l'interdiction du relevé d'office

C'est une conception particulière de ce que doit être l'office du juge qui a poussé le Tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS) de Tours à transmettre une QPC ⁽¹⁶⁾ ... jugée irrecevable par la Cour de cassation ⁽¹⁷⁾ car elle aurait été soulevée d'office. Cette décision, à notre connaissance unique en France, mérite d'être détaillée.

Le problème concernait l'article 41 de la loi du 23 décembre 1998 relatif à l'allocation de cessation anticipée des travailleurs de l'amiante.

Les faits étaient les suivants : employé de la SARL Etablissements Julien de 1970 à 1996, M. Bertrand H. a été détaché par son employeur au sein de l'usine Everitube. L'usine Everitube figurant sur la liste des établissements susceptibles d'ouvrir droit à l'allocation de cessation anticipée des travailleurs de l'amiante (ACAATA), M. Bertrand H. a déposé une demande d'ACAATA auprès de la CRAM du Centre et s'est vu opposer un refus de prise en charge, refus confirmé par la Commission de Recours Amiable. M. Bertrand H. a alors saisi le TASS de Tours.

La juridiction a ordonné la réouverture des débats à l'audience du 22 novembre 2010 pour que les parties s'expliquent sur l'opportunité de saisir la Cour de cassation d'une QPC concernant l'article 41 de la loi du 23 décembre 1998 relative à la cessation anticipée d'activité des salariés et anciens salariés de l'amiante.

La motivation de la décision était la suivante :

« Pendant son délibéré, la juridiction a débattu de l'opportunité de soulever une question prioritaire de constitutionnalité en application de l'article 61-1 de la Constitution entré en vigueur le 1^{er} mars 2010 : les dispositions de la loi du 23 décembre 1998 en ce qu'elles prévoient le versement d'une allocation de cessation anticipée d'activité aux salariés et anciens salariés des établissements de l'amiante ne portent-elles pas atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit -- et en l'espèce l'égalité des citoyens devant la loi -- quand elles excluent de ce dispositif une personne -- ici Bertrand H. -- qui n'a pas été salariée d'un établissement figurant sur la liste de l'arrêté du 29 mars 1999 et de l'arrêté du 3 juillet 2000 modifié -- ici la société Everitube à Descartes -- mais qu'elle s'y est trouvée mise à disposition pendant 26 ans par son employeur -- ici la société Julien -- en qualité de sous-traitant en se trouvant confrontée aux mêmes conditions de travail que les salariés de la société Everitube qui en témoignent ? Il est donc nécessaire de soumettre préalablement cet argument juridique éventuel à la discussion contradictoire et d'ordonner la réouverture des débats, tous droits réservés ».

Le juge justifie la réouverture des débats en considérant que la juridiction a agi dans le cadre de l'article 442 du Code de procédure civile aux termes duquel « le président et les juges peuvent inviter les parties à fournir les explications de droit ou de fait qu'ils estiment nécessaires ou à préciser ce qui paraît obscur » tout autant que dans celui de l'article 444 du même code aux termes duquel « le Président peut ordonner la réouverture des débats. Il doit le faire chaque fois que les parties n'ont pas été à même de s'expliquer contradictoirement sur les éclaircissements de droit ou de fait qui leur avaient été demandés ».

Le juge s'explique ainsi : « en l'espèce, en rouvrant les débats tout en ne suggérant que de débattre d'une éventuelle question préalable de constitutionnalité résultant de la situation de fait même de Bertrand H., et seulement si les parties le voulaient bien et y portaient intérêt, la juridiction n'a pas relevé d'office un moyen de droit sur lequel elle entendait fonder sa décision et s'apprêtait à s'en tenir le cas échéant au seul champ contentieux strictement défini par les parties. Une certaine éthique du délibéré et de la responsabilité de la juridiction commandait d'agir ainsi ».

Sur la QPC, le juge note enfin que « le demandeur s'est emparé du sujet, comme il aurait pu librement ne pas le faire, et a formulé ses arguments selon mémoire, auquel il a été répliqué de même forme en défense ».

Manifestement, le président du TASS est guidé par sa conception de l'office du juge. L'analyse du jugement de renvoi de la QPC à la Cour de cassation semble indiquer que la juridiction a conscience d'être dans une position peu académique. C'est sûrement ce qui l'a guidé, dans un luxe de précautions, à démontrer non seulement qu'elle connaît les controverses doctrinales⁽¹⁸⁾ et respecte les règles procédurales relatives à la QPC (article 23-1 de l'ordonnance de 1958) mais surtout qu'elle agit sur le fondement d'autres règles procédurales (articles 442 et 444 du CPC). Distinguant le fondement à la réouverture des débats et celui du moyen soulevé d'office, le TASS clôture -- et justifie -- son argumentaire en affirmant qu'« une certaine éthique du délibéré et de la responsabilité de la juridiction commandait d'agir ainsi⁽¹⁹⁾ ». Les termes sont forts ; ils indiquent tout à la fois que la juridiction se meut par une haute estime de son rôle mais également qu'elle n'a pas le choix.

Dans sa décision du 8 juin 2011⁽²⁰⁾, la Cour de cassation fait fi de cette distinction subtile -- mais fondamentale pour l'issue de la recevabilité de la QPC -- entre réouverture de débats/moyen soulevé d'office. Dans une appréciation rigoriste de l'office du juge, elle constate que c'est bien le juge, président du TASS, qui a initié le débat relatif à la constitutionnalité de la disposition contestée, débat que l'avocat a ensuite repris en posant la QPC⁽²¹⁾. Pour la Cour de cassation, la QPC déposée par l'avocat dissimule en réalité une QPC soulevée d'office par le juge du TASS ; elle est donc irrecevable.

Paradoxalement, c'est donc la levée du secret du délibéré par le Tribunal lui-même dans la rédaction du jugement de renvoi de la QPC qui explique pour une grande partie la décision d'irrecevabilité.

2.3. Reconnaître la possibilité de relever d'office ?

La question de la possibilité de relever d'office une QPC a été posée dans le cadre d'un questionnaire⁽²²⁾ envoyé aux magistrats. Comme dans le cadre des réflexions doctrinales et parlementaires, « l'office du juge » est au cœur des réponses des magistrats. A chaque fois que la réponse est détaillée, le terme apparaît expressément ou la notion est implicitement présente, avec une référence spécifique au rôle du « juge judiciaire garant des libertés individuelles ». Au-delà des divergences d'appréciation sur l'opportunité du relevé d'office, les magistrats invitent donc à dépasser la seule technique juridique pour (re)penser leur rôle et leur fonction dans le procès. Plus prosaïquement, des difficultés liées aux conditions d'exercice de leur métier se dessinent en creux (lourde charge de travail, besoin de formation, recours à la collégialité).

Les arguments en faveur du relevé d'office par les juges sont connus. Certains ont été exprimés dans le Rapport fait au nom de la Commission des lois sur le projet de loi organique ⁽²³⁾. Mais au-delà des motifs liés à la complexité accrue de la législation et de la jurisprudence notamment constitutionnelle, aux effets *erga omnes* d'une décision d'inconstitutionnalité ⁽²⁴⁾ ou à la raison tenant à la cohérence du système juridique ⁽²⁵⁾ et de la QPC elle-même ⁽²⁶⁾, un argument nous paraît être déterminant : comme l'affirme J.-L. Nadal, « il semble en effet difficile d'admettre qu'un juge puisse appliquer une loi en la sachant inconstitutionnelle » ⁽²⁷⁾. La possibilité pour le juge de relever d'office une QPC peut être soutenue « dans la mesure où il incombe au juge d'appliquer au litige la règle de droit appropriée et de veiller à l'effectivité de la protection que les textes fondamentaux de notre ordre juridique ont instauré en faveur des citoyens » ⁽²⁸⁾. « Dès lors qu'est en cause la validité d'une loi, il faut souhaiter que le juge puisse relever l'exception d'inconstitutionnalité de son propre mouvement » ⁽²⁹⁾. Un auteur a même qualifié cette impossibilité pour le juge de relever d'office une QPC de « monstruosité » ⁽³⁰⁾.

En se fondant sur l'étude de la jurisprudence, de la doctrine et des réponses au questionnaire, une alternative est possible : soit permettre au juge de reformuler, voire de compléter, la question, soit accorder au juge la possibilité de relever d'office une question prioritaire de constitutionnalité, ce qui nous semble plus pertinent.

La première branche de l'alternative est déjà pratiquée. Ainsi, dans une décision du 5 octobre 2011, la Chambre sociale de la Cour de cassation a considéré « que si la question posée peut-être « reformulée » par le juge à l'effet de la rendre plus claire ou de lui restituer son exacte qualification, il n'appartient pas au juge de la modifier ⁽³¹⁾ ». Le juge ne peut pas la compléter. Cette faculté de compléter peut pourtant être envisagée sans modification de la loi organique. Les parties resteraient libres de (ne pas) poser une QPC. Si elles en posent une, le juge pourrait s'en emparer sans qu'aucune obligation ne pèse sur lui. La charge de travail n'en serait pas nécessairement alourdie. Si les juges sont autorisés à compléter une QPC qui leur est transmise, il faudra identifier clairement les limites de cette prérogative ; faut-il se limiter à l'invocation d'un nouvel article ou principe constitutionnel ? Ou, au contraire le juge aurait-il la possibilité d'introduire une question sous-jacente ? Dans l'affaire précitée du 5 octobre 2011, le juge avait cru bon d'alléger la question en remplaçant la liste d'articles de la DDHC et les principes constitutionnels cités dans le mémoire distinct par la formule attrape-tout « droits et libertés garantis par la Constitution ». Mais jusqu'à quel point la reformulation doit-elle être fidèle à la question d'origine ? Quelle est la frontière entre reformulation, complément et nouvelle question ?

Comme de nombreux compromis, il risque de ne satisfaire personne et surtout de générer du contentieux, créant lui-même plus d'insécurité chez les professionnels. Il sera en effet difficile de tracer une frontière claire entre complément et nouvelle question. Face à l'incertitude, certains juges pourraient s'abstenir de compléter une QPC par crainte de la voir qualifiée de « relevée d'office ».

La deuxième branche de l'alternative consiste à autoriser tous les magistrats à soulever d'office une QPC. Plusieurs arguments ont été avancés en faveur du relevé d'office et de nombreux magistrats n'y sont pas hostiles par principe. Le texte constitutionnel est à ce propos nettement moins explicite que le Conseil le laisse croire ; il indique simplement que, « lorsqu'à l'occasion d'une instance en cours, il est soutenu qu'une disposition... ». La question doit pouvoir être soutenue par le juge ; il n'est donc sans doute pas nécessaire de procéder à une révision constitutionnelle et une simple modification de la loi organique suffirait à autoriser le juge à soulever une QPC. En revanche, il conviendra de rappeler que ce relevé d'office doit impérativement respecter le principe du contradictoire ; les parties au litige doivent pouvoir refuser cette voie de droit.

Par ailleurs, une telle réforme suppose de repenser les moyens humains et financiers mis à disposition de la justice. Face au risque d'augmentation du nombre de QPC, il serait également nécessaire d'augmenter les moyens mis à la disposition du Conseil constitutionnel.

C) Le rôle des avocats

Plusieurs auteurs se sont déjà inquiétés des QPC dilatoires posées par certains avocats ⁽³²⁾ : « il s'agit des questions les moins » sérieuses « qui peuvent ainsi revenir indéfiniment, sans qu'aucun moyen procédural n'existe pour les bloquer dès leur présentation devant les juges du fond. Ne pourrait-on pas imaginer une solution qui économise le temps et les moyens de la Cour de cassation, à moins que celle-ci ne décide, de sa propre initiative, à transmettre les questions qui se présentent à plusieurs reprises devant elle, et ce afin de » purger « le litige ? Ce serait alors confier au Conseil constitutionnel une mission plus large, mais plus conforme sans doute à ce que désirait le Constituant en 2008... » ⁽³³⁾.

La question des QPC dilatoires est régulièrement évoquée au point de s'interroger sur leur réalité (1), et sur les critères de la QPC dilatoire (2), avant de voir les réponses qui y sont apportées (3) et les propositions (4) qui peuvent être avancées.

1. L'existence de QPC dilatoires

Dans son discours de rentrée solennelle du 21 janvier 2019, Madame Eliane Houlette, procureur financier de la République, tient ce propos - relativement à « l'usage répandu et massif des artifices procéduraux pour retarder la comparution des mis en examen devant le tribunal » - :

« Il faut bien se rendre compte que la matière économique et financière donne particulièrement lieu à une utilisation excessive, bien que légale, des questions prioritaires de constitutionnalité ». Malgré ce constat, on peut regretter un manque sérieux d'outils statistiques pour estimer le nombre réel de QPC dilatoires et pour évaluer la proportionnalité réelle du nombre de QPC dilatoires par rapport au nombre de QPC déposées auprès des juridictions de filtrage. Néanmoins, si l'on ne dispose pas de chiffres précis, il ressort tout de même clairement des réponses apportées au questionnaire que ces QPC dilatoires sont une réalité, réalité principalement rencontrée dans trois domaines : le droit du travail, le contentieux lié au régime des travailleurs indépendants⁽³⁴⁾ et la matière pénale.

Manifestement, les QPC dilatoires sont le plus souvent qualifiées comme telles par les parties adverses et non par les juges qui, eux, se contentent de relever l'absence de sérieux de la question. Ainsi dans un arrêt de la Cour d'appel de Rennes, rendu le 25 janvier 2017 (n°16/06647), seul le contradicteur soulève expressément que « la question posée est manifestement dilatoire ». On aurait pu espérer que les juges la qualifient expressément comme dilatoire lorsqu'ils la constatent. La réalité est toute autre puisque c'est souvent en s'appuyant explicitement sur le manque de sérieux de la QPC que les juges refusent la transmission au Conseil constitutionnel, mettant de côté implicitement l'aspect dilatoire de la QPC.

Cette pratique des QPC dilatoires mérite d'être découragée en raison des dangers qu'elle recèle. D'abord, la répétition de QPC dilatoires risque d'attenter au bon fonctionnement de la Justice. En effet, lorsqu'il y a une instrumentalisation caractérisée de la QPC comme stratégie de défense, la QPC dilatoire cause une désorganisation injustifiée du procès en cours puisqu'elle a nécessairement des répercussions sur l'audiencement. Les conséquences pratiques d'une QPC sont donc regrettables dès lors qu'elle est dilatoire. Ensuite, outre les frais inutiles engagés par le justiciable, l'excès de QPC dilatoires pourrait faire mauvaise presse à la procédure de QPC, au risque même qu'elle perde de son attractivité. Enfin, l'abus de QPC dilatoires risquerait de mettre à mal l'autorité de la loi en faisant douter de la qualité des lois alors que, en réalité injustifiées, ces QPC ne dépasseraient pas le seuil du premier filtre et ne remettent pas en cause la constitutionnalité des dispositions législatives.

2. Les critères d'une QPC dilatoire

Il apparaît, à l'aune des décisions étudiées et des résultats du questionnaire soumis aux magistrats, qu'une QPC peut être considérée comme dilatoire lorsque son dépôt est tardif, lorsqu'elle a un caractère répétitif, ou lorsqu'elle n'est manifestement pas pertinente.

2.1. Le dépôt tardif d'une QPC

Un magistrat propose de retenir des critères temporels, considérant que peuvent être qualifiées de dilatoires l'intervention d'une QPC peu de temps avant la clôture d'instruction ou la date fixée pour l'audience ou encore l'intervention d'une QPC plus de deux ans après l'introduction de la requête. Il arrive en effet que la QPC soit soulevée alors que le renvoi à une date d'audience a déjà été programmé et notifié aux parties. Dans ce cas, le dépôt de la QPC en dernière minute qui vient justifier un énième report à l'initiative d'une partie pourra être perçu comme un détournement caractérisé de la procédure qui participe d'une « attitude dilatoire ».

Ainsi dans un arrêt de la Cour d'appel d'Angers, rendu le 25 octobre 2011 (n°05/00093), il est indiqué que : « La cour observe cependant que l'intimée a saisi le tribunal aux fins de recouvrer sa créance, exigible depuis 1999, en 2002 et que, depuis cette date, les appelantes ne cessent de multiplier les incidents et les procédures pour en différer le paiement, reprenant toujours la même argumentation sur le défaut de capacité à agir de la CMSA, pourtant rejetée par l'arrêt de la cour de cassation du 6 décembre 2006. Leur intervention dans une procédure en annulation devant le Conseil d'État au moment de la clôture de l'instruction et le dépôt d'une question prioritaire de constitutionnalité le jour de celle-ci procèdent de la même logique dilatoire ».

2.2. Le caractère répétitif de la QPC

Quelques réponses apportées au questionnaire font état du caractère répétitif de la QPC. Ce caractère répétitif s'illustre de deux manières.

Soit il se vérifie dans les contentieux de masse (pôle social par exemple) : c'est ainsi qu'en matière de RSI, certains avocats se font une « spécialité » de poser toujours la même question dans des litiges différents.

Soit il se vérifie au sein d'un unique litige : lorsqu'une même QPC (ou plusieurs QPC rédigées de manière différente) est posée à tous les stades procéduraux d'une même affaire, on peut y voir le signe que le requérant, malgré le rejet d'une première QPC, s'acharne en en soulevant une deuxième puis une troisième...

Ce critère pose néanmoins question : certaines QPC répétitives peuvent paraître justifiées malgré le non-lieu à renvoi systématique de la Cour de cassation ou du Conseil d'État : il en a été ainsi avec les différentes QPC relatives à l'absence de motivation des arrêts de cours d'assises (et c'est justement la multiplication de ces questions qui a fini par faire céder la Cour de cassation).

2.3. Le défaut manifeste de pertinence de la question

C'est le cas lorsqu'elle porte sur un point déjà tranché ou encore, lorsqu'elle est systématiquement déposée par un avocat (ce qui rejoint le caractère répétitif). A ce titre, lors d'un entretien, un parquetier nous indiquait : « Nous sommes dans une situation caricaturale où une avocate soulève toujours la même QPC (littéralement des copier-coller) depuis maintenant plus d'un an, quitte à tomber dans le ridicule. Il faudrait prononcer des amendes civiles. Les juges sont frileux et préfèrent gonfler les articles 700 pour dissuader de recommencer. Le problème est que ça ne marche pas »⁽³⁵⁾.

3. Les sanctions des QPC dilatoires

Pas moins de cinq « sanctions » sont recensées actuellement.

3.1. La non-transmission

La première des réponses est de refuser de transmettre la QPC au Conseil constitutionnel en retenant classiquement son manque de sérieux. Ainsi, on peut relever « que les décisions refusant de transmettre une QPC en raison de son caractère dilatoire semblent se faire plus nombreuses : à titre d'exemple, la cour d'appel d'Angers « observe que le dépôt d'une question prioritaire de constitutionnalité le jour de la clôture des débats procède d'une « logique dilatoire » avérée selon elle par d'autres éléments de la procédure » (CA Angers, 25 octobre 2011, n° 10/02779) ⁽³⁶⁾ ».

3.2. Le décret JADE

En droit administratif, un magistrat, interrogé sur les sanctions envisageables face aux QPC dilatoires, a ainsi répondu : « Aucune sanction supplémentaire. En droit administratif, la QPC doit pouvoir être analysée comme un moyen nouveau qui pourrait être irrecevable si le juge utilise les nouvelles facultés insérées dans le CJA par le décret dit « Jade » et permettant de cristalliser le débat contentieux. C'est suffisant pour empêcher l'exercice de QPC dilatoires. Par ailleurs, ces effets dilatoires sont limités par l'obligation de juger les QPC dans des délais restreints ». Effectivement, l'article R. 612-5-1 du code de justice administrative introduit par le décret du 2 novembre 2016 prévoit : « Lorsque l'état du dossier permet de s'interroger sur l'intérêt que la requête conserve pour son auteur, le président de la formation de jugement ou le président de la chambre chargée de l'instruction peut inviter le requérant à confirmer expressément le maintien de ses conclusions. La demande qui lui est adressée mentionne que, à défaut de réception de cette confirmation à l'expiration du délai fixé, qui ne peut être inférieur à un mois, il sera réputé s'être désisté de l'ensemble de ses conclusions ».

3.3. Les dommages-intérêts

Il arrive que les magistrats utilisent les dommages-intérêts. Ainsi dans sa décision du 2 octobre 2013 (n°12/05662), la cour d'appel de Rennes, relevant qu'une des parties a « soutenu en appel une question prioritaire de constitutionnalité soulevée à quelques jours de l'audience au fond devant le premier juge qui est fantaisiste comme ayant en fait pour objet de contester le régime des présomptions de responsabilité établi tant par le droit civil que par les droits spéciaux » et que « l'appel, qui ne tend qu'à retarder l'indemnisation du dommage corporel de M. Le Y dont l'accident est survenu voici maintenant près de sept ans, occasionne à celui-ci un préjudice du seul fait du retard et de l'absence de solution du litige », décide de condamner cette partie à payer la somme de 4 000 euros à titre de dommages-intérêts.

3.4. L'article 700 du CPC

Le recours à l'article 700 du code de procédure civile est également envisageable : « Le juge condamne la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès à payer :

1° A l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

2° Et, le cas échéant, à l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle ou totale une somme au titre des honoraires et frais, non compris dans les dépens, que le bénéficiaire de l'aide aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide. Dans ce cas, il est procédé comme il est dit aux alinéas 3 et 4 de l'article 37 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991.

Dans tous les cas, le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à ces condamnations. Néanmoins, s'il alloue une somme au titre du 2° du présent article, celle-ci ne peut être inférieure à la part contributive de l'État ».

Comme indiqué par un parquetier, il peut arriver que les magistrats « gonflent » le montant dû au titre de l'article 700 du code de procédure civile.

3.5. L'amende civile

L'article 32-1 du code de procédure civile dispose : « Celui qui agit en justice de manière dilatoire ou abusive peut être condamné à une amende civile d'un maximum de 10 000 euros, sans préjudice des dommages-intérêts qui seraient réclamés ». D'autre part, une série d'articles institue des amendes civiles spéciales pour certaines procédures particulières ou incidents procéduraux : les principaux sont l'appel (art. 559 CPC), le pourvoi en cassation (art. 628), ou l'exercice d'une voie de recours extraordinaire (art. 581), la demande en récusation ou en renvoi pour suspicion légitime (art. 348), la vérification d'écriture (art. 295), la demande d'inscription en faux (art. 305), la défaillance du témoin (art. 207). De même, le code de justice administrative comporte une disposition générale permettant au juge d'infliger une amende pour recours abusif : l'article R. 741-12 CJA prévoit : « Le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 10 000 euros ».

On trouve, en jurisprudence ⁽³⁷⁾, quelques exemples d'amendes civiles prononcées à la suite de QPC dilatoires.

Pour autant, l'amende civile interroge. En effet, certains magistrats répondant au questionnaire font état de leur doute quant à l'efficacité de cette sanction, indiquant que les amendes civiles sont rarement recouvrées. Quand bien même elle est recouvrée, elle est alors, *a priori*, payée par la partie requérante. Or, il est parfaitement envisageable – au vu de ce qui nous a été rapporté lors d'échanges avec des magistrats – que l'abus dans le dépôt de la QPC ne soit, en réalité, que le fait de l'avocat qui a pour stratégie de déposer systématiquement une QPC qu'il sait non sérieuse mais qui permet de reporter l'affaire ou de gêner son adversaire. Dans ce cas – semble-t-il à la marge mais déjà observé – ne faudrait-il pas davantage sanctionner l'avocat ? A cette question, un avocat interrogé a donné deux éléments de réponse. D'une part, il est possible, en cas de condamnation à une amende civile, que le client sanctionné mette en jeu la responsabilité disciplinaire de son avocat. D'autre part, il est possible pour un magistrat constatant le « réflexe dilatoire » d'un avocat, lequel se ferait une spécialité de poser toujours la même QPC dans des litiges concernant des clients différents, d'en informer le bâtonnier. Cette pratique existe, même si elle est rarissime.

4. Propositions

On pourrait envisager d'autres remèdes qui seraient davantage dans une logique de prévention de la QPC dilatoire que dans une optique de répression. En effet, la procédure de dépôt d'une QPC pourrait imposer un délai raisonnable de transmission de la QPC aux juges du fond, limitant notamment les effets néfastes sur le bon déroulement de l'audience. Plusieurs propositions ont déjà été faites en ce sens.

4.1.

A ce titre, pour lutter contre le dépôt tardif de QPC, la Cour de cassation, dans son rapport annuel de 2011, proposait que « soit fixé un délai pendant lequel les parties pourraient déposer leurs questions, délai qui courrait à partir de leur renvoi devant le tribunal correctionnel ou de la saisine de la cour d'appel » ⁽³⁸⁾.

4.2.

Dans le Rapport Urvoas ⁽³⁹⁾, il est ainsi proposé : « Afin de limiter le plus possible d'utilisation de la QPC à des fins dilatoires en matière pénale, a aussi été évoquée la possibilité d'interdire le dépôt d'une QPC à l'audience devant le juge correctionnel, de la même manière que le dernier alinéa de l'article 23-1 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 interdit de soulever ce moyen devant la cour d'assises. En effet, le dépôt d'une QPC à l'audience conduit à devoir reporter le procès correctionnel en cause alors que, pour certaines affaires, l'organisation d'un tel procès est particulièrement lourde. Pour Marc Guillaume, cette mesure aurait aussi pour avantage de supprimer tout risque de voir rejeter des QPC posées à l'audience devant le juge correctionnel, en contradiction avec les règles actuelles, pratique dont l'existence n'a pas été vérifiée empiriquement mais qui pourrait, selon lui, expliquer « la quasi-disparition, en 2012, des QPC renvoyées au Conseil constitutionnel et posées au pénal devant les juges *a quo* ».

4.3.

Le 19 mai 2016, l'Assemblée nationale avait adopté un article 34 *sexies* issu d'un amendement déposé par Cécile Untermaier, rapporteure du texte ⁽⁴⁰⁾. Il interdisait le dépôt d'une QPC dans deux hypothèses : d'une part, lorsque le tribunal correctionnel ou le tribunal de police est saisi à la suite d'une information judiciaire et que la QPC aurait pu être déposée durant l'instruction, d'autre part lorsque la QPC a été déposée en appel alors qu'elle aurait pu être déposée en première instance devant le tribunal correctionnel ou le tribunal de police. L'amendement n'a finalement pas été retenu.

4.4.

Il semble que ces propositions ayant pour objectif de limiter les modalités de dépôt des QPC risquent de contredire purement et simplement la philosophie de départ d'accessibilité à tous. Il paraît inutile de créer de nouvelles sanctions, ou de limiter dans le temps le dépôt de QPC ; en revanche, l'application des sanctions existantes mériterait d'être encouragée.

Il ressort de cette recherche que la procédure de QPC devant les juridictions du premier filtre est encore mal connue des praticiens. Parmi les décisions analysées, les irrecevabilités sont encore nombreuses à se fonder sur l'absence de mémoire distinct et motivé, ou sur l'invocation de dispositions

réglementaires ou de principes européens. Le bilan de cette étude révèle la nécessité d'engager une réflexion commune, regroupant universitaires, magistrats et avocats, afin d'envisager une meilleure formation et formule quelques propositions d'amélioration à la procédure de QPC. Ce n'est donc pas tout à fait un bilan ... mais plutôt un encouragement à continuer à travailler sur cette belle Question !

(1): Cf. l'article L.O. 630 renvoyant à l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel et les articles R. 49-21 à R. 49-29 du code de procédure pénale.

(2): Cf. les articles L.O. 771-1 et L.O. 771-2, renvoyant à l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel et les articles R. 771-3 à R. 771-12 issus du décret du 16 février 2010.

(3): Cf. les articles L.O. 461-1 et L.O. 461-2, renvoyant à l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel et l'article R. 461-1 du code de l'organisation judiciaire.

(4): Christian Baillon-Passe, « Questions pratiques sur ... la question prioritaire de constitutionnalité devant le juge *a quo* (Lumières et ombres du « recours préalable en abrogation de la loi » devant le juge ordinaire) », Les Petites Affiches, 19 février 2010 n° 36 p. 3.

(5): Marc Guillaume, *Question prioritaire de constitutionnalité*, Paris, Dalloz 2019 p. 52.

(6): Civ. 1^{ère}, 31 mars 2016, n° 16-40011.

(7): Alexandre Viala (dir.), *Nature de l'office du juge de 1^{ère} instance et d'appel dans l'appréciation du caractère sérieux d'une QPC : filtrage ou contrôle de constitutionnalité*, Rapport CERCOP (Montpellier 1), 2012.

(8): Rapport d'information parlementaire n°842 présenté par M. Jean-Jacques Urvoas, 27 mars 2013.

(9): Pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, ces délais moyens se sont établis à 32 jours en 2010, 43 jours en 2011 et 55 jours en 2012. Devant les juridictions judiciaires, les délais sont de 14 jours en 2010, 52 jours en 2011 et 86 jours en 2012, Cf. Rapport p. 28.

(10): Julien Bonnet, Pierre-Yves Gahdoun, *La Question prioritaire de constitutionnalité*, Paris, PUF, Que sais-je, 2014, p. 35.

(11): Christian Baillon-Passe, « Questions pratiques sur ... la question prioritaire de constitutionnalité devant le juge *a quo* (Lumières et ombres du « recours préalable en abrogation de la loi » devant le juge ordinaire) », Les Petites Affiches, 19 février 2010 n° 36 p. 3.

(12): V. en ce sens Rapport n° 1898 AN p. 47. L'argument est discuté dans la mesure où un certain nombre d'auteurs estiment que le juge ordinaire fait déjà un pré-contrôle de constitutionnalité lorsqu'il se prononce sur la (non) transmission de la QPC.

(13): Marie-Elisabeth Baudoin, « Le point de vue comparatiste sur le filtre opéré par les cours suprêmes », in Nathalie Droin et Aurélia Fautré-Robin (dir.), *Le non-renvoi des QPC -- Unité ou diversité des pratiques de la Cour de cassation et du Conseil d'État*, Paris, Institut Universitaire Varenne, 2018 p. 38.

(14): Guillaume Drago, « Le relevé d'office de la question prioritaire de constitutionnalité par les juges », in Julien Bonnet, Pierre-Yves Gahdoun (dir.), *La QPC : une révolution inachevée ?*, Paris, Institut Universitaire Varenne, 2016, p.47.

(15): Julien Bonnet, « Le point de vue du constitutionnaliste sur le non-renvoi des QPC par les cours suprêmes », in Nathalie Droin et Aurélia Fautré-Robin (dir.), *Le non-renvoi des QPC -- Unité ou diversité des pratiques de la Cour de cassation et du Conseil d'État*, Paris, Institut Universitaire Varenne, 2018, p. 20. V. également et plus largement la thèse de Julien Bonnet, *Le juge ordinaire français et le contrôle de la constitutionnalité des lois. Analyse critique d'un refus*, Paris Dalloz, 2009.

(16): TASS de Tours, *Hurtault c/ CARSAT Centre*, 7 mars 2011, aff. 2009/245.

(17): Cass. Civ., 8 juin 2011, n° 11-40011.

(18): La QPC est souvent présentée comme une liberté donnée au citoyen dont le juge ne saurait s'emparer. Pour contrer cet argument, le TASS précise « le demandeur s'est emparé du sujet, comme il aurait pu librement ne pas le faire » ; TASS de Tours, 7 mars 2011, dossier n°2009/245, p. 4.

(19): TASS de Tours, 7 mars 2011, dossier n°2009/245, p. 4.

(20) : Civ. 2^e, 8 juin 2011, n° 11-40011.

(21) : Nous remercions Me Jean-Louis Macouillard, avocat du plaignant, de nous avoir envoyé les différents jugements et décisions afférents à cette affaire et particulièrement son mémoire soulevant la QPC.

(22) : Dans le cadre de cette recherche, un questionnaire a été adressé aux magistrats des juridictions du fond dans le ressort géographique étudié.

(23) : Assemblée nationale. Rapport n° 1898 de M. Jean-Luc Warsmann, fait au nom de la Commission des lois sur le projet de loi organique, 3 septembre 2009, spéc. p. 128, 133 et 172.

(24) : Julien Bonnet et Pierre-Yves Gahdoun, *La Question prioritaire de constitutionnalité*, Paris, PUF, Coll. Que sais-je, 2014, p. 36.

(25) : V. en ce sens Sophie-Justine Lieber, Damien Botteghi, et Vincent Daumas, « La QPC vue du CE », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2010/3 n°29, p. 117 et s.

(26) : « Si l'on peut comprendre l'économie d'une telle disposition, elle cadre cependant mal avec la hiérarchie des normes et les conséquences qui en découlent. [...] cette impossibilité se situe en porte-à-faux par rapport au caractère prioritaire de la question que la loi organique a cherché à mettre en avant. » in Xavier Philippe, « La Question prioritaire de constitutionnalité : à l'aube d'une nouvelle ère pour le contentieux constitutionnel français... Réflexions après l'adoption de la loi organique », *RFDC*, 2010/2 n82, pp. 273-287.

(27) : Assemblée nationale. Rapport n° 1898 fait au nom de la Commission des lois sur le projet de loi organique par Jean-Luc Warsmann, 3 septembre 2009, p. 172.

(28) : Alain Lacabarats, « Les rôles du juge du fond et de la Cour de cassation dans le traitement de la question préjudicielle de constitutionnalité », *Les Petites Affiches*, 25 juin 2009, n° 126 p. 30.

(29) : Emmanuel Piwnica, « Le rôle des avocats dans le traitement de la question préjudicielle de constitutionnalité », *LPA* 25 juin 2009, n° 126 p. 32.

(30) : Michel Fromont, « L'éclairage du droit comparé. Les particularités de la question prioritaire de constitutionnalité », *Annuaire de droit européen*, Vol. VII, 2009 p. 29 (spéc. p. 39). Adde Pierre Bon, « La question préjudicielle de constitutionnalité : solution ou problème ? », in *Le contrôle de constitutionnalité par voie préjudicielle. La saisine par les citoyens* (Robert Badinter, Pierre Bon, Anne Courrèges et al., dir.), PUAM 2009 p. 223.

(31) : Soc. 5 octobre 2011, n° 11-40052 ; Civ. 3^e, 14 juin 2018, n° 18-40013.

(32) : Cf. Arnaud Teissier, « La QPC sociale : vers de nouvelles stratégies judiciaires ? », *JCP S* 2011 n° 22-23, 1267 ; Nicolas Balat et Pierre-Yves Gautier, « De l'abus du droit de soulever une question prioritaire de constitutionnalité », *JCP* 2019. 588.

(33) : Christophe Radé, note sous Soc. 19 avril 2013, *Lexbase édition sociale* n° 526, du 1^{er} mai 2013.

(34) : Ce domaine particulier nous a été confirmé par un président de TASS, lequel déplorait que les mêmes questions -- rejetées pour être dépourvues de caractère sérieux -- soient régulièrement posées par une même avocate.

(35) : Entretien en date du jeudi 21 novembre 2019.

(36) : Luc Briand, « Le contentieux constitutionnel devant les juridictions judiciaires du fond : second trimestre 2011 », *Gaz. Pal.* 8 mars 2012 p. 12.

(37) : Par exemple : CA Bourges, 25 janvier 2018 (n° 16/00115) : amende civile de 1000 euros.

(38) : Rapport annuel 2011, p. 49.

(39) : Rapport d'information sur la question prioritaire de constitutionnalité, J.-J. Urvoas, 27 mars 2013, p. 41

(40) : Proposition faite lors de l'examen du projet de loi organique sur la justice du XXI^e siècle, mai 2016.

Citer cet article

« Propositions d'amélioration de la procédure de QPC devant les juridictions du fond. Réflexions à partir d'une étude régionale de la pratique des juges du fond », Titre VII [en ligne], Hors-série, *QPC 2020 : les dix ans de la question citoyenne*, octobre 2020. URL complète : <https://webview.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/propositions-d-amelioration-de-la-procedure-de-qpc-devant-les-juridictions-du-fond-reflexions-a>