

« Protection des libertés et QPC »

Allocution de Jean-Louis DEBRÉ, Président du Conseil constitutionnel - Conseil National des Barreaux, 21 octobre 2011

Monsieur le Président du Conseil national des barreaux,

Monsieur le Bâtonnier de Paris,

Monsieur le Président de la conférence nationale des bâtonniers,

Mesdames et Messieurs les Bâtonniers,

Mesdames et Messieurs,

Chers amis,

Il est des déplacements plus ou moins agréables à faire.

Il est des discours plus ou moins réjouissants à prononcer.

Il est des publics plus ou moins plaisants à retrouver.

Mais, autant vous dire la vérité, il a rarement été aussi profondément satisfaisant que de venir aujourd'hui devant vous, avocats de tous les barreaux de France.

D'une part, je viens vous parler de la QPC qui constitue la principale avancée des droits et libertés dans notre pays depuis l'abolition de la peine de mort il y a trente ans. D'autre part, je viens partager ce propos avec un public d'avocats qui partagent cet idéal d'une société plus juste, fondée sur le droit. Que dis-je, je viens devant ceux qui ont permis le succès de la QPC. Sans vous, sans tous les avocats de ce pays, sans toutes les QPC que vous avez soulevées devant toutes les juridictions françaises, la QPC n'aurait pas connu le magnifique succès qui est le sien.

Alors je souhaitais vous parler aujourd'hui des « avocats et de la QPC ».

Avec ce beau sujet, j'aurais pu vous remercier et multiplier les compliments.

J'aurais pu me féliciter du passé et regarder vers l'avenir.

J'aurais pu louer votre action tout en vous demandant parfois « plus » ou « mieux ».

Mais voilà, les organisateurs de cette convention ne m'ont pas donné ce sujet à traiter. Ils m'ont dit qu'ils vous connaissaient bien et que vous étiez déjà, parfois, égocentriques voire narcissiques. Ils m'ont donc imposé un autre sujet dont j'avoue me réjouir également. C'est en effet de « la protection des libertés et de la QPC » dont je vais vous parler.

Avant d'aborder notre jurisprudence en QPC relative au droit pénal et à la procédure pénale, je voudrais, en quelques chiffres, que nous mesurions ensemble le chemin parcouru. En un an et demi, la question prioritaire de constitutionnalité n'a pas seulement gagné un acronyme, QPC, connu de tous. Elle est un vrai succès. L'insécurité juridique redoutée par certains ne s'est pas produite, notre État de droit a été complété, le contrôle de conventionnalité a retrouvé sa place subsidiaire.

À ce jour, en un peu plus d'un an et demi, le Conseil d'État et la Cour de cassation ont rendu 929 décisions en matière de QPC. Ils ont décidé du renvoi au Conseil constitutionnel de 205 de ces QPC, et du non-renvoi des 724 autres questions. Le taux de renvoi est donc légèrement supérieur à 1 sur 5, soit 20 %. Ceci indique que de 3 500 à 4 000 QPC ont été posées devant les juges de première instance et d'appel.

Ainsi nous pouvons faire un premier constat réjouissant : la QPC a été comprise et adoptée partout et par tous.

Ces QPC, et c'est le deuxième constat de l'année et demie écoulée, ont été traitées selon la procédure rapide voulue par le Parlement. Vous savez que le juge saisi doit statuer « sans délai ». Cette exigence est globalement bien respectée même s'il apparaît, parfois, qu'à tort la QPC est parfois jointe au fond, ce que la loi organique interdit. Je ne peux ici qu'insister auprès de vous pour que vous nous aidiez à remédier à de tels errements.

Le Conseil d'État et la Cour de cassation ont, quant à eux, trois mois pour se prononcer. Il en va de même pour le Conseil constitutionnel. Nos trois institutions respectent avec soin ce délai.

Ces nombreuses QPC et ce bon fonctionnement procédural ont permis, c'est mon troisième constat, au Conseil constitutionnel de remplir la nouvelle mission qui lui a été confiée. En un an et demi, nous avons jugé 184 des 205 questions qui nous ont été renvoyées. Les 21 affaires en instance sont en cours d'instruction et seront jugées dans le délai moyen de deux mois qui est le nôtre.

Le Conseil s'est radicalement transformé. Il a adopté un règlement de procédure, aménagé ses locaux, accueilli les parties et les avocats. D'aucuns nous attendaient au tournant. Sur ce point, comme sur d'autres, ils se sont trompés. Nous achèverons cette transformation le 1^{er} mars prochain en inaugurant une nouvelle salle d'audience.

Le secrétariat général du Gouvernement et les avocats ont formidablement accompagné la QPC. Tant les avocats aux Conseils que les avocats à la cour. Tous se sont appropriés avec succès cette nouvelle voie de droit. Celle-ci a été suivie sur l'ensemble du territoire. Songez que le Conseil constitutionnel a reçu des QPC en provenance des barreaux de tous les ressorts de cour administrative d'appel et de presque tous les ressorts de cour d'appel. Des avocats à la cour de trente-cinq barreaux différents, dont celui de Nantes, sont venus plaider devant nous. C'est là un des signes les plus évidents de la diffusion réussie de la réforme.

Mon quatrième et dernier constat est à l'évidence le plus important : la QPC a permis des progrès dans la protection des droits et libertés sans mettre en cause la sécurité juridique.

Le Conseil constitutionnel a rendu d'importantes décisions abrogeant des dispositions législatives contraires aux droits et libertés constitutionnellement garantis. J'en viens ici à la partie plus jurisprudentielle de mon propos sur la protection des libertés.

Chacun convient aujourd'hui que toute discipline juridique a des fondements constitutionnels. Le droit pénal et la procédure pénale n'échappent pas à ce mouvement. On parle ainsi de la « constitutionnalisation » du droit pénal français.

Plusieurs des articles de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 se rapportent directement au droit pénal et notamment l'article 8 sur le principe de légalité des peines et de non-rétroactivité et l'article 9 sur la présomption d'innocence. S'agissant de la procédure pénale, les principes de référence sont à rechercher dans l'article 7 de la Déclaration de 1789, qui fonde un principe de « rigueur nécessaire » et son article 16, qui proclame la garantie des droits.

Depuis plus de cinquante ans, dans le contrôle *a priori* le Conseil constitutionnel a dégagé une jurisprudence désormais bien établie, sur la répression pénale qui doit répondre à trois exigences. En premier lieu, le principe de légalité des délits et des peines implique la compétence du législateur pour édicter des peines. En deuxième lieu, ce principe implique que les infractions soient définies en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire. En troisième lieu, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère est énoncé de manière expresse par l'article 8 de la Déclaration de 1789.

Au-delà de ces trois principes, le Conseil constitutionnel a également développé une abondante jurisprudence sur le principe de nécessité des peines énoncé également par l'article 8 de la Déclaration de 1789. Il a dégagé deux exigences de proportionnalité et d'individualisation de la peine.

Cette jurisprudence à laquelle il conviendrait d'ajouter celle sur la procédure pénale et notamment les droits de la défense, s'est développée dans le contrôle *a priori*. Elle a été renouvelée par l'instauration de la QPC.

Sur les deux cents décisions rendues par le Conseil constitutionnel, une trentaine concerne le droit pénal et la procédure pénale. Le Conseil a ainsi pu reprendre et développer, dans le contrôle *a posteriori*, sa jurisprudence dégagée dans le contrôle *a priori*.

Parmi cette trentaine de QPC, il faut d'abord relever qu'un bon tiers a conduit à des non-lieux ou à des décisions de conformité. Il en a été ainsi par exemple pour les articles du code de procédure pénale sur la motivation des arrêts d'assises, pour la peine complémentaire de confiscation de véhicule, pour la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, pour le dépaysement de l'enquête ou pour le maintien en

détention lors de la correctionnalisation en cours d'instruction.

En deuxième lieu, le Conseil constitutionnel a transposé à la QPC la technique des réserves d'interprétation utilisées dans le cadre du contrôle *a priori*. Il l'a notamment fait en matière pénale ou de procédure pénale.

Pour faire respecter les droits de la défense, il a ainsi jugé que l'article 393 du CPP ne saurait permettre que soient recueillies et consignées, à l'occasion de la notification à la personne poursuivie de la décision prise sur la mise en œuvre de l'action publique, les déclarations du prévenu sur les faits qui font l'objet de la poursuite. De même, dans la QPC sur la détention provisoire, le Conseil a formulé une réserve pour interdire que le juge des libertés et de la détention puisse rejeter la demande de mise en liberté sans que le demandeur ou son avocat ait pu avoir communication de l'avis du juge d'instruction et des réquisitions du ministère public. Dans la QPC sur l'exécution du mandat d'amener et du mandat d'arrêt, le Conseil constitutionnel a formulé une réserve d'interprétation pour que la privation de liberté de quatre ou six jours prévue par l'article 130 du code de procédure pénale ne puisse pas être mise en œuvre à l'encontre d'une personne qui n'encourt pas une peine d'emprisonnement correctionnelle ou une peine plus grave.

Dans la QPC sur le « petit dépôt », le Conseil a formulé deux réserves pour garantir le respect des dispositions constitutionnelles relatives à une procédure juste et équitable et à l'intervention d'un juge du siège. D'une part, le magistrat devant lequel l'intéressé est appelé à comparaître doit être informé sans délai de l'arrivée de la personne déférée dans les locaux de la juridiction. Ce magistrat est ainsi mis en mesure de porter une appréciation immédiate sur l'opportunité de cette rétention. D'autre part, lorsque la garde à vue a été renouvelée par le procureur de la République, la personne retenue doit être effectivement présentée à un magistrat du siège avant l'expiration du délai de vingt heures. Une présentation à un magistrat du ministère public dans ce délai conduisant à une comparution immédiate qui se tiendrait au-delà de ce délai n'est pas conforme à la Constitution.

Depuis un an et demi, dans une troisième série de cas, pour une douzaine de QPC, le Conseil constitutionnel a procédé à des annulations partielles ou totales des dispositions qui lui étaient renvoyées. Les annulations totales ont notamment concerné :

- l'article 575 du CPP sur le pourvoi en cassation de la partie civile,
- l'article 618-1 du CPP et les frais irrépétibles devant la Cour de cassation ou,
- l'article 222-31-1 du CP définissant les délits et crimes incestueux.

Les annulations partielles ont, comme vous le savez, porté sur :

- les articles du CPP relatifs à la garde à vue,
- l'article 323 du code des douanes sur la rétention douanière ou,
- l'article 207 du CPP sur la réserve de compétence de la chambre de l'instruction.

Toutes ces décisions d'annulation, partielle ou totale, visent à faire respecter les principes constitutionnels qui encadrent le droit pénal et la procédure pénale : la compétence de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, les droits de la défense, la procédure juste et équitable, l'indépendance et l'impartialité des juridictions, le principe du contradictoire, la légalité des délits et des peines, la nécessité et l'individualisation des peines, le droit à un recours juridictionnel effectif--

Cette trentaine de décisions de QPC en matière pénale et de procédure pénale marque un formidable progrès des droits et libertés dans notre pays. Elle souligne la force et la supériorité de la protection constitutionnelle de ces droits qui conduit à la disparition *erga omnes* de la norme censurée.

J'ai souhaité insister sur la protection des libertés dans la procédure pénale car, vous l'avez vu, c'est dans ce domaine que le Conseil constitutionnel a rendu le plus grand nombre de décisions. Cette matière, toutefois, n'épuise pas le champ des libertés dont le Conseil constitutionnel assure la protection. Loin s'en faut.

Vous le savez, le Conseil a ainsi développé une jurisprudence vigilante quant aux privations de liberté dont les personnes atteintes de troubles mentaux font l'objet. Ses décisions n° 2010-71 du 26 novembre 2010 et 2011-135/140 du 9 juin 2011 ont sanctionné un régime insuffisamment protecteur et ont imposé que soit enfin adoptée une réforme attendue depuis longtemps.

Rassurez-vous, je ne m'apprête pas à livrer un catalogue des libertés protégées par le Conseil constitutionnel. Toutefois, je serais incomplet si j'omettais d'évoquer devant vous la protection de la liberté d'expression, liberté si précieuse dans une démocratie. L'attention du Conseil constitutionnel à la protection de cette liberté est ancienne et bien antérieure à la QPC : vous connaissez tous la décision sur la liberté de la presse du 11 octobre 1984 ou la décision « HADOPI » du 10 juin 2009. La QPC a permis de donner à cette protection une portée nouvelle et plus

large, qu'il s'agisse d'examiner des dispositions très anciennes, comme l'interdiction de rapporter la preuve des faits diffamatoires de plus de dix ans (décision n° 2011-131 QPC du 20 mai 2011) ou plus récentes, comme le régime des animateurs de forum sur internet (décision 2011-164 QPC du 16 septembre 2011) ou l'attribution des noms de domaine sur internet (décision 2010-45 du 6 octobre 2010).

Au-delà de ces progrès des libertés, la jurisprudence du Conseil constitutionnel renforce également considérablement la place de la justice dans notre pays. Le juge judiciaire est le gardien de la liberté individuelle et l'avocat est l'indispensable défenseur de l'individu. C'est ce qu'ont bien montré par exemple les décisions du Conseil constitutionnel sur l'hospitalisation sans consentement ou sur le « petit dépôt ». Acteur de la QPC par ses transmissions des questions, l'avocat est ainsi également le bénéficiaire de ce nouveau dispositif.

** Mesdames et Messieurs,

Vous m'avez fait une grande joie en me conviant à vous parler de la protection des libertés que la QPC a permise. Continuez à être les acteurs de ces progrès. Il n'est pas de démocratie qui ne fasse une grande place aux avocats. Vous trouverez toujours le Conseil constitutionnel à vos côtés dans ce combat pour les droits et libertés.