

## **La Question Prioritaire de Constitutionnalité**

**Jean-Louis Debré**

**Président du Conseil constitutionnel français**

C'est un honneur que d'être ici pour parler d'une expérience à laquelle j'ai participé, la QPC.

Quand je suis arrivé au Conseil constitutionnel j'étais persuadé qu'il fallait ouvrir la saisine du Conseil constitutionnel.

Cette orientation était extrêmement difficile car ce n'est pas la tradition française, nous sommes des légicentristes, la loi est l'expression de la volonté générale, il n'y a que les parlementaires qui peuvent faire la loi et si jamais vous donnez aux juges la possibilité de modifier, d'amender, de corriger, d'annuler une loi, on nous disait : vous rentrez dans le gouvernement des juges.

Mais, j'avais la conviction, après avoir été longtemps magistrat, après avoir vu la politique et après être sorti de la politique, qu'il fallait impérativement, pour que le Conseil constitutionnel joue pleinement son rôle, qu'on ne limite pas sa saisine à une saisine a priori et uniquement à la demande des politiques quels qu'ils soient.

Quand je suis arrivé, le Conseil constitutionnel ne pouvait être saisi d'une loi votée mais non encore promulguée qu'à la demande du Président de la République, du Président de l'Assemblée Nationale et du président du Sénat, du Premier ministre et de soixante députés ou soixante sénateurs, c'est-à-dire de l'opposition mais avant qu'elle ne soit en vigueur puisqu'elle n'était pas encore promulguée.

Pendant 50 ans cela n'a pas soulevé de problème. La Cour de cassation et le Conseil d'Etat étaient heureux que ce Conseil

### *La question prioritaire de constitutionnalité*

---

constitutionnel n'ait pas, finalement, une très grande importance dans l'architecture juridictionnelle française.

J'ai soulevé ces idées, je n'ai eu aucun succès et puis progressivement cette idée que j'a vais reprise d'une idée exprimée par Robert Badinter, Président du Conseil constitutionnel en 1986 et que le Président de la République Française de l'époque, François Mitterrand et le Parlement n'avaient pas voulu.

J'ai repris cette idée parce que j'ai eu le sentiment que le moment était venu, je ne savais pas ce que qu'il allait en advenir.

Les parlementaires ont voté la révision sans se rendre compte totalement des conséquences de l'article 61-1 de la Constitution. Ils se sont concentrés sur des questions qui n'intéressent pas vraiment les Français, à savoir est-ce que le Président de la République pouvait parler devant les députés et sénateurs réunis à Versailles. Et puis il a fallu mettre en place la QPC.

Le plus dur restait à faire et pour préparer la loi organique qui allait tout régler, j'ai fait le tour des juridictions constitutionnelles pour éviter de commettre les erreurs qu'elles avaient pu commettre. Si je pouvais éviter à la France toutes ces erreurs ça aurait été déjà très bien.

Donc, j'ai passé, complètement immergé, plusieurs jours à la Cour Italienne, à la Cour espagnole, à la Cour portugaise et à la Cour belge. Je suis allé à Saint-Pétersbourg et je suis également allé à la Cour suprême des Etats-Unis pour voir comment elle fonctionnait.

Naturellement, chaque pays a ses propres règles mais il y a un certain nombre de problématiques qui sont essentielles.

La première, c'est ce que j'ai voulu faire, c'est la rapidité aujourd'hui. J'en étais convaincu quand j'étais juge. Le temps de la

### *La question prioritaire de constitutionnalité*

---

justice n'est plus le temps des juges : c'est le temps des justiciables. Quand on a un droit, quand on espère avoir un droit, on doit ne pas attendre des années pour connaître ce droit.

Or, la Cour de cassation en France met en moyenne un an et demi après l'arrêt de la Cour d'appel, au final vous attendez cinq ans ou six ans depuis l'introduction du contentieux en première instance pour avoir la reconnaissance d'un droit, ce n'est plus acceptable. Le Conseil d'Etat met la même durée.

La Cour européenne des droits de l'homme met également plusieurs années à juger. Je suis désolé, le temps de la justice n'est pas le temps des juges, c'est le temps des justiciables. Parce que si vous mettez trop de temps ce qui est mis en cause, c'est votre légitimité. Et par conséquent, j'ai œuvré pour que la saisine du Conseil constitutionnel entre le moment où il est saisi d'une QPC et le moment où il prend sa décision cela soit très court. La loi organique prévoit trois mois, actuellement nous statuons en moyenne en deux mois et quinze jours. Mais cela a des conséquences. Cela veut dire que depuis que je suis au Conseil, il n'y a que les membres actuels qui ont eu cette expérience, il n'y a eu qu'une fois exceptionnellement, un report d'une audience de plaidoirie. D'autre part, les avocats viennent plaider pendant 15mn, pas une de plus, et quand le représentant du gouvernement, le Premier ministre envoie le secrétaire général du gouvernement, il a 15 mn comme les autres. Ma première conviction, c'est donc de ne pas faire comme les autres et donc d'avoir une décision rapide. Mais pour ce faire, il faut éviter le contentieux de masse.

Quand vous voyez les milliers d'affaires soumises aux Cours constitutionnelles italienne et allemande, vous comprenez que le délai de jugement ne peut qu'être long. En France, il fallait qu'il y ait un filtre. En plus, j'ai la conviction qu'une véritable Cour

### *La question prioritaire de constitutionnalité*

---

constitutionnelle comme je souhaitais que le Conseil constitutionnel le devienne, ne peut pas rendre des milliers de décisions par an, il doit rendre un certain nombre de décisions qui sont l'expression du droit, et qu'il y ait une lisibilité de notre décision. Et donc la conséquence de ce temps c'est le filtre, heureusement puisque la première année, plusieurs centaines de QPC ont été soulevées et nous avons mis en place un système pour alimenter le dialogue des juges.

Les QPC en matière administrative, il y a le filtre du Conseil d'Etat, et en matière judiciaire, il y a le filtre de la Cour de cassation ; mais cela suppose que le Conseil d'Etat et que la Cour de cassation jouent le jeu et que le filtre ne devienne pas un bouchon.

La tendance des parlementaires a été à ce moment-là, de déposer des amendements pour notre saisine directe.

J'ai attiré l'attention sur l'inconvénient de cette solution, notamment auprès des parlementaires. Je ne veux pas que le Conseil constitutionnel rende mille ou deux mille décisions au bout de trois ans. Le bon chiffre semble être de cent (100) à cent cinquante (150) décisions par an ; un nombre restreint de décisions claires qui vont orienter le droit, modifier le droit, donner une impulsion nouvelle mais certainement pas faire un contentieux de masse.

Donc, le temps de la justice n'est pas le temps des juges d'où la nécessité du filtre, d'où ce dialogue des juges avec la Cour de cassation et le Conseil d'Etat. Le temps de la justice est aussi le temps du contradictoire. Je suis convaincu que même si on juge la loi, celui qui est à l'origine du recours se doit avant que son recours ne soit jugé, d'avoir la possibilité que son avocat en sa présence dise et s'exprime devant ces juges en les regardant.

### *La question prioritaire de constitutionnalité*

---

La procédure écrite qui a été la procédure traditionnelle dans nos juridictions suprêmes doit être complétée par cette phase orale.

Le justiciable doit être certain qu'au moment où il va être jugé, il est écouté ; il a vu les juges et il a vu son avocat parler aux juges, dire aux juges ce qu'il demande ; c'est essentiel même si c'est l'abrogation d'une loi. Ce n'était pas la culture du Conseil. On n'avait jamais vu un avocat ; c'était une procédure écrite. Pourquoi cette orientation nouvelle ? Cela veut dire simplement que le problème fondamental pour moi, est la légitimité des décisions que nous rendons.

Or, nous ne pouvons plus rendre des décisions avec seulement des procédures écrites. De même, cela a été un combat extrêmement difficile. Il faut que le justiciable ait le droit, comme tous les justiciables, de faire un recours devant le Conseil constitutionnel d'où la nécessité de l'aide juridictionnelle pour celles et ceux qui n'ont pas les moyens.

La justice constitutionnelle ne peut pas être réservée à des gens fortunés ou à des gens qui connaissent des avocats. Chacun et chaque personne qui considère dans ce pays que la loi doit être réformée parce qu'elle porte atteinte à des droits et des libertés, doit pouvoir le faire ; qu'il soit puissant ou misérable. Il a fallu donc négocier avec le ministère de la justice, l'aide juridictionnelle maximum. Enfin, cela a été également nécessaire : tout justiciable, même celui qui remet en cause une loi, doit être jugé par des juges qu'il estime impartiaux. J'ai fait donc introduire dans le règlement de procédures que j'ai fait voter par le Conseil constitutionnel, la possibilité de récusation des membres.

La troisième règle essentielle est que l'audience de délibéré soit contradictoire mais publique. J'ai fait construire au Palais Royal, une salle d'audience comme dans toute juridiction.

### *La question prioritaire de constitutionnalité*

---

La salle d'audience donne sur la rue. Les gens peuvent donc rentrer et assister. N'importe qui peut venir assister à l'audience du mardi matin. Sur le site internet, nous inscrivons deux ou trois jours avant, le rôle des affaires. L'audience se passe très classiquement; elle est retransmise sur notre site internet dans les deux heures qui suivent l'audience sauf si une partie (c'est arrivé une fois) demande pour des raisons précises, qu'elle ne soit pas diffusée.

L'année dernière nous avons été regardés sur internet par 130.000 personnes. Il n'y a pas une juridiction en France qui pratique une telle retransmission. Dans les procès les plus célèbres, dans les prétoires il ya cent personnes. Nous, à chaque audience de plaidoirie, il y a entre 3000 et 5000 personnes qui nous regardent.

Pourquoi cette retransmission ? Pour dire : il y a une légitimité, on existe, on est transparent.

Enfin, j'avais été très surpris et choqué, quand j'étais président à l'Assemblée Nationale. Je ne voyais pas comment régler la présence des lobbies, des groupes d'intérêt au palais Bourbon.

Il est évident que si la QPC marchait, dès lors que nous pouvions examiner toutes les lois les plus anciennes, il y aurait la possibilité, il fallait donner la possibilité à des groupes d'intérêt de s'exprimer. Si un groupe d'intérêt veut expliquer son point de vue, il peut être autorisé par le Conseil constitutionnel, et par l'intermédiaire de son avocat, à venir plaider à l'audience. Les interventions sont admises.

Mardi dernier, il y avait six avocats. Chacun exprimait une idée dans l'affaire en question bien qu'ils ne soient pas parties. Ils étaient intervenants au Conseil constitutionnel. La décision les intéressait même s'ils n'avaient pas l'initiative de la procédure. Donc, ils

### *La question prioritaire de constitutionnalité*

---

s'associaient à l'audience et ils venaient plaider devant les juges leur point de vue.

Enfin, il était très important qu'il y ait une efficacité de la décision du Conseil, pas comme une juridiction européenne où on n'applique pas au requérant qui n'annule pas la loi. Nous, on abroge la loi. Mais attention : abroger une loi, ce n'est pas une affaire comme une autre.

Il faut faire attention. Nous avons une responsabilité. C'est pour cela que l'on parle de plus en plus du Conseil ; nous sommes efficaces, rapides, transparents, contradictoires. Sur les 255 premières décisions, nous avons eu 102 annulations partielles ou totales ou des réserves. Cela veut dire que ce n'est pas sans chance quand on saisit le Conseil on a la possibilité de faire annuler des lois mêmes des lois anciennes. Nous avons annulé les tribunaux maritimes qui dataient de Colbert : vous ne pouvez être jugé que par des juges indépendants qui ne soient pas dans la hiérarchie du pouvoir politique voir administratif. Or, pour les tribunaux maritimes, il y avait un représentant de l'administration parmi les juges, nous avons été saisis et du jour au lendemain, à la seconde de la décision, nous avons annulé les tribunaux maritimes et la plupart de nos décisions sont des décisions d'annulation immédiates.

Mais naturellement il y a des décisions où il faut prévoir un report dans le temps des effets. Comme, quand nous sommes saisis de la présence ou non d'un avocat en garde à vue, la loi en France était qu'au début de la garde à vue, vous n'aviez pas le droit d'être assisté d'un avocat.

Nous avons décidé que cette règle n'était pas acceptable. Mais naturellement si l'on appliquait cette décision du jour au lendemain, on remettait en cause toutes les procédures en cours. On créait un traumatisme dans la justice si on remettait un certain nombre de

### *La question prioritaire de constitutionnalité*

---

délinquants qui auraient profité de cela, en liberté. Nous avons donc la faculté qui nous est reconnue par les règles constitutionnelles, de juger que la disposition est inconstitutionnelle mais de laisser un délai au législateur pour prendre une nouvelle loi ; c'est ce que nous avons fait sur la cristallisation des pensions, sur l'hospitalisation sans consentement, la garde à vue.

Finalement, la QPC est un grand succès. Pour moi, le plus grand succès, c'est d'avoir sorti le Conseil constitutionnel du temps politique.

Quand on était uniquement dans le contrôle a priori, c'est-à-dire que la loi venait d'être votée par les députés et les sénateurs on avait encore le bruit des débats de l'opposition. Quand nous prenions une décision on disait : ils sont achetés par l'opposition ou ils sont achetés par la majorité.

Quand le Conseil a annulé, par exemple, la taxe carbone la presse a immédiatement dit : Debré se paie Sarkozy. C'est faux, Quand le Conseil a annulé les tribunaux maritimes, l'on pouvait dire que je me paie Colbert. Il y a longtemps que Colbert est mort, cela n'a plus aucune importance.

Les majorités ont changé ; les lois ont été modifiées et donc le Conseil constitutionnel est sorti du temps politique, alors on nous y remet car nous pouvons toujours être saisi de lois a priori, mais 90% de nos décisions sont dans le domaine de la QPC.

Et puis cela a été la grande surprise car au début, je pensais que nous serions saisis uniquement dans le droit pénal ou la procédure pénale. Pas du tout. Quelle erreur. Naturellement, on a quelques décisions dans ces deux matières, mais la majeure partie des décisions concerne toutes les matières juridiques et donc tous les Français. Il y a quelques jours nous avons été saisis d'une QPC pour savoir quelle était

### *La question prioritaire de constitutionnalité*

---

le statut des cellules souches qui se trouvent dans le cordon ombilical qui relie la femme à l'enfant.

Je me suis passionné parce que cette affaire n'est pas anodine. Derrière tout cela, il y a des groupes d'intérêt considérables puisque pour conserver ces cellules souches qui peuvent soigner des leucémies, cela coûte des fortunes pour les conserver. Or, dans les pays anglo-saxon, il y a des organismes spécialisés qui vont voir les femmes et leur disent : on va vous les garder si jamais demain il y a quelqu'un chez vous qui a une leucémie, on aura vos cellules.

60% de notre activité de QPC concerne le droit de la famille, le droit de l'environnement, le droit du travail et le droit de la sécurité sociale, c'est-à-dire que tout d'un coup, le Conseil constitutionnel qui jadis ne faisait que du droit parlementaire (est-ce que le principe de la division du domaine de la loi et du règlement a bien été respecté) traite de toutes les questions de société. Aujourd'hui, l'examen des lois au regard du droit parlementaire nous prend peu de temps, le reste c'est les problèmes de fond, les problèmes de la société, les problèmes qui concernent les Français.

Or et j'en terminerais par là si aujourd'hui le Conseil constitutionnel a les faveurs de l'opinion, des facultés, des professeurs, des Français, c'est qu'ils ont le sentiment que les problèmes qu'il évoque, qui les concernent, ne vont pas être réglés dans dix ans, dans cinq ans, mais en deux mois et 10 jours.

Alors, ils ont le sentiment qu'il y a une juridiction qui est dans la vie et cette juridiction est transparente puisque la procédure est contradictoire ; puisque les juges, on les connaît et que les juges sont responsables, alors cela ne règle pas tous nos problèmes avec le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation et avec le parlement. Mais, c'est ainsi la révolution, elle est en marche. La QPC a profondément, très

*La question prioritaire de constitutionnalité*

---

profondément, transformé l'architecture juridictionnelle française et nous sommes au début de cette transformation.

Voilà ce que je voulais dire en préambule.