



HAL
open science

La curieuse suspension des délais d'examen des questions prioritaires de constitutionnalité

Samy Benzina

► **To cite this version:**

Samy Benzina. La curieuse suspension des délais d'examen des questions prioritaires de constitutionnalité. Denis Baranger; Olivier Beaud; Cécile Guérin-Bargues. Les démocraties face au covid : l'état de la Constitution 2020-2022 : les billets du blog Jus Politicum, Éditions Panthéon-Assas, pp.151-158, 2023, 978-2-37651-047-5. hal-04444693

HAL Id: hal-04444693

<https://hal.science/hal-04444693>

Submitted on 7 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La curieuse suspension des délais d'examen des questions prioritaires de constitutionnalité

par

Samy Benzina

Professeur de droit public à l'Université de Poitiers

Le caractère exceptionnel de la crise sanitaire que connaît actuellement la France et la difficulté à prévoir son évolution rendent difficiles toute appréciation de l'opportunité, de la cohérence ou de l'efficacité des mesures choisies par le Gouvernement et le Parlement pour lutter contre la propagation du virus. Cependant, parmi ces mesures, certaines ne sont pas directement liées à la lutte contre la pandémie, mais sont présentées comme la conséquence nécessaire de celle-ci. En particulier, dans l'urgence, le Gouvernement a jugé indispensable de faire adopter par le Parlement la loi organique du 30 mars 2020 suspendant les délais d'examen des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) devant les cours suprêmes et le Conseil constitutionnel (I). Pourtant une telle suspension n'était pas, selon nous, indispensable ou même utile (II), rendant d'autant plus incompréhensible le choix du Conseil de ne pas sanctionner l'inconstitutionnalité qui entachait la loi organique (III).

I. Les délais QPC et leur suspension par la loi organique du 30 mars 2020

L'ordonnance organique du 7 novembre 1958 soumet l'examen des QPC par les juridictions ordinaires et le Conseil constitutionnel à des délais. Ainsi, l'article 23-2 de l'ordonnance énonce que les juridictions du fond doivent statuer « sans délai », c'est-à-dire le plus rapidement possible. Les articles 23-4 et 23-5 imposent à la Cour de cassation et au Conseil d'État de se prononcer dans un délai de trois mois après que la QPC a été transmise par une juridiction du fond ou qu'elle a été soulevée directement devant la juridiction suprême. Enfin, l'article 23-10 dispose que le Conseil constitutionnel statue dans un délai de trois mois à compter de sa saisine. Ces délais ont un seul objet : s'assurer que les QPC sont examinées rapidement par les juridictions et qu'elles ne retardent pas substantiellement le traitement des affaires.

Au regard de la crise sanitaire provoquée par la pandémie de Covid-19 et de la perturbation du fonctionnement des juridictions qu'elle engendre, il est apparu nécessaire au législateur organique de suspendre les délais d'examen des QPC devant les juridictions suprêmes et le Conseil constitutionnel jusqu'au 30 juin 2020. Cela a nécessité l'adoption de la loi organique n° 2020-365 du 30 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19. Il résulte de cette loi que les délais d'examen des QPC sont suspendus, compte tenu de l'urgence, dès la promulgation de la loi, soit le 30 mars 2020. Ensuite à partir du « 30 juin 2020, les délais de procédure qui auront commencé à courir avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi organique reprendront leur cours »¹. Le législateur organique a décidé de ne pas faire entrer dans le champ d'application de la loi le cas du délai d'examen des QPC par les juridictions du

¹ Étude d'impact sur le projet de loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid – 19 : <http://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pj119-377-ei/pj119-377-ei.html>

fond : sans doute parce qu'il ne s'agit pas d'un délai fixe qui serait sanctionné par un dessaisissement de la juridiction en cas de non respect.

En revanche, la loi procède à la suspension des délais trimestriels d'examen des QPC devant les juridictions suprêmes comme devant le Conseil constitutionnel. Le législateur s'appuie sur la forte probabilité, compte tenu de la difficulté pour ces juridictions de statuer durant la période de confinement, que certaines QPC pendantes devant les deux juridictions suprêmes devront être transmises de plein droit du fait de l'expiration du délai de trois mois. En effet, l'article 23-7 de l'ordonnance organique de 1958 énonce que si le Conseil d'État ou la Cour de cassation ne se prononce pas dans un délai de trois mois sur la QPC qui leur a été transmise ou qui a été soulevée devant eux, celle-ci est transmise de plein droit au Conseil constitutionnel. C'est-à-dire que la juridiction suprême doit transmettre la QPC au Conseil constitutionnel, sans s'être assurée qu'elle remplit les conditions de renvoi prévues par les articles 23-4 et 23-5. Dans une telle hypothèse, la QPC n'aura fait l'objet soit que du seul filtre de la juridiction du fond, soit d'aucun filtre si elle a été soulevée pour la première fois devant la juridiction suprême. Cette hypothèse de transmission de plein droit au Conseil constitutionnel s'est d'ailleurs déjà produite à quatre reprises depuis l'introduction de la QPC². Or, si l'on suit le raisonnement du Gouvernement et du Parlement, une transmission de plein droit des QPC conduirait le Conseil à être « *menacé d'engorgement par des affaires ne présentant aucun intérêt et que, dans des circonstances normales, les juridictions faïtières auraient refusé de lui soumettre* »³, ce « *qui nuirait à la bonne administration de la justice* »⁴. Il nous semble pourtant que les arguments avancés par le législateur au soutien de l'adoption de la loi organique suspendant le délai d'examen QPC sont très fragiles. En d'autres termes, la crainte de l'engorgement du Conseil constitutionnel n'est pas réellement fondée.

II. Les justifications fragiles à la suspension des délais QPC

En premier lieu, il faut relever que le délai de trois mois dans le cadre duquel le Conseil constitutionnel doit statuer n'a qu'un caractère indicatif. Si l'article 23-10 de l'ordonnance organique de 1958 prévoit que le Conseil doit statuer dans un délai de trois mois, aucune voie de recours ou sanction n'est prévue s'il ne respecte pas ce délai. Les rapports des commissions des lois du Sénat et de l'Assemblée nationale le rappellent de manière claire : « *la Constitution n'imposait pas à la loi organique de fixer un tel délai, dont le non-respect n'est sanctionné par aucun dessaisissement du Conseil constitutionnel, et est sans incidence sur la validité de la décision rendue hors délai* »⁵. Le Conseil constitutionnel respecte systématiquement ce délai de trois mois, et tend même à rendre ses décisions dans un délai plus court. Dans son rapport d'activité de 2019, la Haute instance indique ainsi qu'elle traite les QPC dans un délai moyen de 75 jours⁶. Le seul cas où le Conseil a dépassé ce délai de trois mois s'est produit dans le cadre de l'affaire relative au mandat d'arrêt européen impliquant le renvoi d'une question

² V. CC, n° 2011-206 QPC du 16 décembre 2011 ; CC, n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012 ; CC n° 2013-363 QPC du 31 janvier 2014 ; CC n° 2018-729 QPC du 7 septembre 2018.

³ Rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale, 20 mars 2020, p. 49 : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/115b2765_rapport-fond

⁴ Étude d'impact, *op.cit.*

⁵ Rapport de la commission des lois du Sénat, 19 mars 2020, p. 39 (repris par celui de l'Assemblée nationale) : <http://www.senat.fr/rap/I19-381/I19-381.html>

⁶ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/rapport-activite-2019-numerique/>

préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne⁷. Le dépassement du délai n'a alors eu aucune incidence ni sur la validité de la procédure ni sur celle de la décision du Conseil. Il en résulte que la suspension du délai d'examen des QPC devant le Conseil constitutionnel n'était pas indispensable, le rapporteur de la commission des lois du Sénat le reconnaît d'ailleurs lui-même dans son rapport sur le projet de loi organique⁸.

En deuxième lieu, on remarquera que le Conseil constitutionnel n'est pas actuellement à pleine capacité : il peut rendre des décisions dans un délai inférieur à trois mois, alors même que ce délai est déjà particulièrement court si on le compare à celui dont dispose ses homologues étrangers⁹. Contrairement à nombre d'autres cours constitutionnelles européennes, le Conseil est très loin d'être dans une situation d'engorgement qui commanderait d'empêcher un afflux massif de QPC. Des États européens significativement plus petits que la France ont des cours constitutionnelles qui rendent plus de décisions sur des questions préjudicielles de constitutionnalité que le Conseil constitutionnel sur des QPC¹⁰. On notera d'ailleurs qu'en 2011, le juge constitutionnel français a été capable de rendre 110 décisions QPC, contre seulement 61 décisions en 2019. Pourtant, en 2011, le Conseil respectait tout autant le délai de trois mois, en ayant même un service juridique plus réduit¹¹. Du reste, il ne nous semble pas impossible pour le Conseil de continuer à instruire, voire juger, les QPC dont il est ou sera saisi dans la période actuelle de confinement au regard de la taille très modeste de l'institution et de la disponibilité d'outils numériques permettant le travail à distance. D'autant qu'en matière de QPC, la procédure est déjà entièrement dématérialisée¹². Le juge constitutionnel français est donc sans doute en mesure de faire face à une augmentation ponctuelle, même importante, du nombre de QPC qu'il doit traiter, sans pour autant allonger considérablement le délai indicatif d'examen.

En outre, même si un afflux considérable de QPC conduisait le Conseil à devoir dépasser le délai de trois mois qui lui est imparti, outre que cela n'aurait pas de conséquence juridique, on peut douter de l'existence de conséquences pratiques d'ampleur. En général, une décision QPC ne concerne qu'un nombre d'affaires limité devant les juridictions ordinaires, quelques dizaines tout au plus¹³. Autrement dit, un nombre réduit d'affaires pourraient éventuellement être retardé de quelques semaines. Et encore, cela suppose que le juge ordinaire ne se trouve pas dans la situation de pouvoir statuer sans attendre la décision QPC¹⁴.

⁷ CC, n° 2013-314 QPC du 14 juin 2013, *Jeremy F. [Absence de recours en cas d'extension des effets du mandat d'arrêt européen]*. Décision rendue plus de quatre mois après la saisine.

⁸ Le rapporteur de la commission des lois du Sénat, M. Philippe Bas, note ainsi que : « *s'il juge juridiquement moins indispensable la suspension du délai de trois mois dont dispose le Conseil constitutionnel pour statuer sur les QPC (ce dernier n'étant qu'indicatif), le rapporteur en admet volontiers la cohérence et la symbolique* » (p. 40).

⁹ Par exemple, la Cour constitutionnelle allemande n'est soumise à aucun délai et la Cour constitutionnelle belge dispose d'un délai de six mois renouvelable (Article 109 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle).

¹⁰ Par exemple, la Cour constitutionnelle belge a rendu 86 arrêts sur questions préjudicielles en 2019, contre seulement 61 décisions en matière de QPC par le Conseil constitutionnel.

¹¹ Ces dernières années, les services du Conseil constitutionnel ont été renforcés avec notamment l'augmentation du nombre de membres du service juridique (recrutement d'un administrateur du Sénat et d'un enseignant-chercheur).

¹² V. article 3 du Règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité.

¹³ Qu'il nous soit permis de renvoyer à S. Benzina, *L'effectivité des décisions QPC du Conseil constitutionnel*, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle », 2017, t. 148, pp. 563 et s.

¹⁴ L'article 23-3 de l'ordonnance organique de 1958 prévoit qu'« *il n'est sursis à statuer ni lorsqu'une personne est privée de liberté à raison de l'instance ni lorsque l'instance a pour objet de mettre fin à une mesure privative*

En troisième lieu, pour qu'il y ait un véritable risque d'engorgement du Conseil constitutionnel, il faudrait que le nombre de QPC en cours d'examen par les juridictions suprêmes soit inhabituellement élevé. Or, l'étude d'impact attaché au projet de loi organique ne donne aucun chiffre concernant le nombre de QPC risquant d'être transmises de plein droit au Conseil du fait de la suspension de l'activité juridictionnelle causée par la crise sanitaire. Si l'on se fie aux données fournies par les sites internet de la Cour de cassation¹⁵ et du Conseil d'État¹⁶, depuis le 1^{er} janvier 2020, 32 QPC sont en cours d'examen devant le Conseil d'État et 22 QPC devant la Cour de cassation. Ainsi, même si l'ensemble de ces QPC étaient transmises de plein droit au Conseil constitutionnel, il ne s'agirait pas d'une vague qui le submergerait. Par ailleurs, la transmission de l'ensemble de ces QPC demeure très hypothétique, dès lors que la suspension des délais d'examen des QPC n'interdit pas pour autant aux juridictions suprêmes de se prononcer sur les QPC dont elles sont actuellement saisies. C'est d'ailleurs une des justifications avancées par le Conseil pour déclarer la loi organique conforme : la suspension « *ne remet pas en cause l'exercice de ce recours ni n'interdit qu'il soit statué sur une question prioritaire de constitutionnalité durant cette période* »¹⁷.

Une justification de la suspension des délais pourrait toutefois être avancée : l'absence de tout filtre conduirait à transmettre au Conseil constitutionnel des QPC ne remplissant pas les conditions fixées par l'ordonnance organique et ne présentant aucun intérêt. Cela ferait perdre du temps au juge constitutionnel obligé d'examiner des dispositions législatives évidemment conformes à la Constitution. Mais c'est oublier que le Conseil exerce déjà, en tout état de cause, une forme de troisième filtre consistant à vérifier certaines conditions de recevabilité et de renvoi d'une QPC. En effet, le Conseil contrôle les conditions de présentation d'une QPC¹⁸ et s'assure que lui est bien renvoyée une disposition législative¹⁹. De même, il contrôle que la disposition législative renvoyée par une cour suprême n'a pas été déclarée conforme dans les motifs et le dispositif d'une décision antérieure²⁰. Il lui arrive également de refuser de contrôler l'ensemble des dispositions législatives renvoyées et de réduire son contrôle aux dispositions effectivement contestées²¹. Le Conseil devient même un juge du filtre à part entière dans le cadre du contentieux électoral²². Par conséquent, si une QPC ne remplit pas certaines conditions de recevabilité ou de renvoi, le Conseil a parfaitement les moyens de l'écarter en prononçant un non-lieu à statuer ou une décision de rejet. Plus généralement, on remarquera que plus de la moitié des QPC renvoyées au Conseil constitutionnel par les cours suprêmes résulte en une déclaration de conformité. Il n'existe donc pas de consensus sur ce qui est évidemment conforme à la Constitution et sur ce qui présente ou non un intérêt.

Cette crise sanitaire aurait pu être l'occasion de vérifier empiriquement l'intérêt du filtre des cours suprêmes en examinant la jurisprudence du Conseil sur un échantillon plus important de QPC non filtrées. Le double filtre ne va pas de soi : il s'agit d'une exception française selon

de liberté. La juridiction peut également statuer sans attendre la décision relative à la question prioritaire de constitutionnalité si la loi ou le règlement prévoit qu'elle statue dans un délai déterminé ou en urgence ».

¹⁵ https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/qpc_3396/cour_cassation_3641/

¹⁶ <https://www.conseil-etat.fr/ressources/questions-prioritaires-de-constitutionnalite/questions-en-cours>

¹⁷ CC, n° 2020-799 DC du 26 mars 2020, *Loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19*, §5.

¹⁸ CC, n° 2013-334/335 QPC du 26 juillet 2013.

¹⁹ CC, n° 2011-152 QPC du 22 juillet 2011.

²⁰ CC, n° 2010-9 QPC du 2 juillet 2010.

²¹ CC, n° 2010-81 QPC du 17 décembre 2010.

²² V. article 16-1 du Règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs.

laquelle l'ensemble des questions de constitutionnalité soulevées devant les juridictions du fond doit faire l'objet d'un deuxième filtre, non pas devant le Conseil constitutionnel lui-même, mais par les cours suprêmes. Il n'y a pas de justification objective solide au maintien d'un double filtre outre qu'il semble convenir aussi bien aux cours suprêmes qu'au Conseil constitutionnel. Pour les cours suprêmes, le double filtre leur permet de contrôler ce qui est renvoyé au Conseil constitutionnel et d'éviter que les juridictions du fond contestent leur jurisprudence par la voie de la QPC. Pour le Conseil constitutionnel, le double filtre lui a permis de n'être saisi que d'un nombre limité de QPC et donc de s'en tenir à son organisation et à son fonctionnement issus de la pratique du contrôle *a priori*. Le Conseil peut encore fonctionner comme une « petite » institution avec un système centralisé autour du président, du secrétaire général et du service juridique. L'augmentation substantielle du nombre de QPC conduirait très certainement à devoir repenser l'organisation du Conseil et la répartition du pouvoir en son sein.

III. Un refus peu compréhensible du Conseil de sanctionner l'inconstitutionnalité de la loi

L'absence de nécessité et d'urgence à suspendre les délais d'examen des QPC contraste avec le choix surprenant du législateur de se précipiter à suspendre ces délais en violation des dispositions de l'article 46 de la Constitution²³. Le Conseil constitutionnel a cependant refusé de sanctionner cette inconstitutionnalité²⁴. Pourtant, comme nous avons tenté de le démontrer, les conséquences d'une telle censure auraient été mineures ; rien n'imposait au Conseil constitutionnel de sauver cette loi. Tout au plus, la déclaration d'inconstitutionnalité aurait conduit quelques dizaines de QPC à être transmises de plein droit au juge constitutionnel.

Sans rentrer dans les détails de cette décision, qui fera prochainement l'objet d'un billet sur ce blog, un tel refus de censure aurait été juridiquement critiquable à propos d'une loi indispensable à la lutte contre le Covid-19 ; il est encore plus incompréhensible à propos d'une loi organique dont l'utilité est loin d'être évidente. D'autant qu'au-delà de l'inconstitutionnalité de la procédure d'adoption de la loi, le Conseil refuse d'effectuer un véritable contrôle au fond de la loi organique alors que l'une des contributions extérieures, rédigée par le professeur Paul Cassia, soulevait un moyen sérieux d'inconstitutionnalité à savoir la non-conformité d'une telle suspension avec l'article 61-1 de la Constitution qui prévoit que les cours suprêmes se prononcent dans un délai déterminé. Le Conseil pouvait parfaitement considérer qu'un tel moyen n'était pas convaincant, mais encore fallait-il qu'il y réponde en motivant sa décision. D'autant que nous pouvons soutenir ce moyen en ajoutant que dans sa décision du 3 décembre 2009, le Conseil a lui-même explicitement énoncé « *qu'en prévoyant, en outre, la transmission de plein droit de la question au Conseil constitutionnel si le Conseil d'État ou la Cour de cassation ne s'est pas prononcé dans un délai de trois mois, le législateur organique a mis en œuvre les dispositions de l'article 61-1 de la Constitution qui disposent que le Conseil d'État*

²³ Alors que l'article 46 de la Constitution prévoit pour les lois organiques, lorsque la procédure accélérée est déclenchée, un délai incompressible de quinze jours entre son dépôt et la délibération de la première assemblée, en l'espèce le projet de loi organique a été déposé devant le Sénat le 18 mars 2020 et a été adopté en séance publique le 19 mars, soit en seulement 24h.

²⁴ CC, n° 2020-799 DC du 26 mars 2020, §3.

ou la Cour de cassation " se prononce dans un délai déterminé " »²⁵. On peut en déduire qu'en suspendant le délai de trois mois, qui empêche donc la transmission de plein droit des QPC, le législateur a privé de garanties légales, et donc d'effectivité, l'article 61-1 de la Constitution. Le confinement n'empêche manifestement pas les chameaux de passer au Conseil constitutionnel.

On comprend mal que le Conseil constitutionnel soit tellement préoccupé par l'augmentation de sa charge de travail et la préservation du double filtre, qu'il en arrive à couvrir ce qui peut apparaître comme une violation de la Constitution qu'il est censé garantir même en période de circonstances exceptionnelles.

²⁵ CC, n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, §27.