



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de l'Université Toulouse 1 Capitole.

La reformulation de la question par le Conseil constitutionnel

MASTOR WANDA

Référence de publication : MASTOR (W.), « La reformulation de la question par le Conseil constitutionnel », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n°38, 2013, p. 221-226.

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications, contacter portail-publi@ut-capitole.fr

La reformulation de la question par le Conseil constitutionnel

Il ressort des textes applicables à la QPC et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que ce dernier ne peut reformuler la question. Incapacité par ailleurs conforme à l'esprit de la réforme qui fait de la QPC un *moyen contentieux*. Avant d'être une décision du Conseil constitutionnel qui porte son nom, la QPC est un instrument dans les mains des parties. Question qui franchit plusieurs étapes, au risque de subir quelques altérations.

La question est posée, en premier lieu, par les requérants au cours d'un procès principal, qui demandent au juge *a quo* de la transmettre au Conseil d'État ou la Cour de cassation. Pour insister sur le fait que cette question est bien l'œuvre des parties et non du juge, la circulaire du 24 février 2010 relative à la présentation de la QPC précise que « la question prioritaire de constitutionnalité transmise à la Cour de cassation doit ressortir clairement du dispositif de la décision (...) » (28). Cette question du mémoire est si déterminante que ce qui importe dans le passage à la deuxième phase, c'est plus la transmission du mémoire proprement dit que la décision de transmission. Les conditions de transmission du mémoire sont, après deux ans de mise en œuvre de la QPC, bien connues (29).

Cette même question, censée de ne pas avoir été modifiée, du moins pas en substance, est examinée en deuxième lieu par les juridictions suprêmes. La question étant en quelque sorte « figée » dès le départ dans le mémoire distinct, écrit et motivé, le Conseil d'État et la Cour de cassation, bien que jouant le rôle de filtres, ne reformulent pas la question. Comme le juge de fond l'avait fait avant eux, ils ne font qu'examiner une seconde fois les conditions de recevabilité de la demande, ajoutant au caractère sérieux le caractère nouveau de la question. Les requérants ne peuvent pas présenter pour la première fois devant ces juges des nouveaux griefs d'inconstitutionnalité.

Conseil d'État et Cour de cassation transmettent alors éventuellement la question au Conseil constitutionnel. Qui lui-même, en dernier lieu, réexamine ladite question qui a fait bien du chemin depuis sa première écriture. Qu'advient-il de cette question au cours de ces multiples navettes ? Le juge qui a chaque fois prend le relais a-t-il le droit de la reformuler ? Le Conseil constitutionnel, au stade ultime, a-t-il également le droit de s'approprier cette question en s'écartant, même de manière mineure, de la question posée *ab initio* ?

La décision 2010-1 QPC du 28 mai 2010, *Consorts L.*, sur la cristallisation des pensions qui a ouvert le bal des décisions QPC, laisse à penser, conjuguée avec les textes relatifs à ce nouveau moyen contentieux, que le juge constitutionnel ne reformule pas la question. L'objet de la demande (les conclusions) ne peut être reformulé, mais les arguments proposés à l'appui de cette demande (les moyens) peuvent l'être. En réalité, ce que le Conseil s'interdit de faire, c'est de soulever des conclusions d'office et de substituer son appréciation de la recevabilité à celle des juges de renvoi. Mais il ne s'interdit pas de soulever des moyens *ex officio* - et doit dans ce cas en avertir les parties - ou tout au moins de reformuler la question pour mieux préciser les griefs, les développer. S'il s'interdit donc de dénaturer une question (I), ce qui serait contraire aux textes applicables, il n'hésite pas à la façonner (II). Et la question prioritaire de constitutionnalité, qui au départ n'était qu'un mémoire distinct et motivé, devient une décision numérotée du Conseil constitutionnel.

I - Reformuler sans dénaturer

Reformuler sans dénaturer pourrait être un adage qui s'imposerait à tous les acteurs juridictionnels de la procédure. La question, cristallisée dans le mémoire, est du seul ressort des parties, et ne peut être *reformulée*. Mais, dans l'intérêt de ces mêmes parties, les cours suprêmes peuvent néanmoins purger la question de ses zones d'irrecevabilités. Démarche qu'épousent bien moins volontiers les juges du fond. Par exemple, si les requérants invoquent l'inconstitutionnalité de plusieurs dispositions, le juge pourra en écarter certaines au motif qu'elles ne remplissent pas l'une des conditions de recevabilité de la question. Les deux cours suprêmes peuvent écarter la disposition qui ne remplit pas la triple condition pour en conserver une ou plusieurs autres, la QPC étant malgré tout déclarée recevable.

C'est ce que le Conseil d'État a fait dans la première décision de renvoi d'une QPC, à propos de la revalorisation de certaines pensions militaires. Quatre dispositions législatives étaient initialement contestées. Le Conseil d'État, dans sa décision de renvoi, estimant que la première disposition n'était pas applicable au litige, ne déclare pas pour autant l'irrecevabilité de l'ensemble de la question. C'est à l'occasion de cette affaire que le Conseil constitutionnel a précisé l'étendue ou plutôt les limites de ses compétences en matière d'appréciation des conditions de recevabilité de la question. Les requérants tentant une nouvelle fois de faire invalider la disposition que le Conseil d'État n'avait pourtant pas renvoyé au Conseil constitutionnel, ce dernier répond qu'il ne lui appartient pas de remettre en cause le fondement des décisions de transmission. Inversement, le Premier ministre avait demandé à ce que le Conseil constitutionnel ne se prononce pas sur la conformité à la Constitution de l'une des dispositions invoquées par les requérants et renvoyées par le Conseil d'État. La réponse du Conseil va dans le même sens que précédemment : il s'en tient strictement à la décision de renvoi du Conseil d'État, et « ne saurait se substituer aux deux cours suprêmes dans l'appréciation de ce critère » comme le précise le commentaire très autorisé publié dans les *Cahiers du Conseil*.

Les juges constitutionnels adopteront la même attitude respectueuse du filtrage dans la décision n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010, *M^{elle} Danielle S.*, relative à l'hospitalisation d'office. À la requérante qui demandait au Conseil, à travers une sorte de « grief balai », de « déclarer contraires à la Constitution les dispositions du code de la santé publique relatives à la procédure d'hospitalisation d'office », la haute juridiction oppose de nouveau son incompétence à remettre en cause des dispositions qui ne figurent pas dans la question renvoyée par le Conseil d'État. Jurisprudence rappelée dans la décision n° 2012-227 QPC du 30 mars 2012, *M. Omar S.* à propos des conditions de contestation par le procureur de la République de l'acquisition de la nationalité par mariage.

Pour autant, le Conseil constitutionnel ne s'estime pas totalement corseté par la question qui lui est transmise. S'il ne soulève pas de conclusions d'office, il peut, en revanche, développer d'autres griefs : « la requête n'est cristallisée qu'à l'égard des dispositions législatives contestées et non à l'égard des moyens invoqués à leur encontre » (30). Ce faisant, le Conseil se donne la possibilité de façonner la question, de la reformuler sans pour autant la dénaturer.

II - Reformuler en façonnant

Si la haute juridiction s'interdit de dénaturer une question, elle s'autorise en revanche à la façonner tel un sculpteur qui souhaiterait parvenir au meilleur résultat possible. Le sculpteur recherche *a priori* la beauté comme le juge constitutionnel devrait rechercher le respect de la présomption de constitutionnalité. Dans le cadre d'un contrôle *a priori*, le texte déféré jouit d'une telle présomption, il ne saurait en aller

différemment dans le cadre d'un contrôle *a posteriori*. Des arguments peuvent même jouer en faveur d'un renforcement de ladite présomption, tant il est délicat de censurer une loi qui a pourtant produit des effets peut-être des années durant. Pourtant, le rôle du Conseil constitutionnel est peut-être ici différent. La QPC ne permet pas avant tout à la haute juridiction d'examiner la conformité d'une norme à la Constitution, mais de *répondre aux prétentions des parties*. Et les griefs soulevés d'office sont une technique lui permettant de nourrir les arguments proposés à l'appui desdites prétentions (31).

Le Conseil, sauf rares exceptions, cite *in extenso* la question posée par les requérants ou, du moins, résume les griefs invoqués. Ces derniers peuvent être seulement précisés ou enrichis, le Conseil allant jusqu'à en soulever d'office. À notre connaissance, le Conseil a développé des griefs qui étaient pourtant absents de la question initiale à une quinzaine de reprises. Il faut, dans cette palette, isoler deux griefs (32), les deux pouvant être qualifiés de véritables « icônes » de notre droit constitutionnel substantiel : la compétence du législateur et l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC). L'article 34, selon les textes applicables à la QPC, ne peut pourtant pas être invoqué à l'appui d'une QPC. Le Conseil constitutionnel l'a rappelé dès la décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, *SNC Kimberly Clark*, tout en précisant néanmoins que « la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité *que dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit* ». Il fera application de cette jurisprudence dans la décision n° 2010-33 QPC du 22 septembre 2010, *Société Esso SAF*, en déclarant contraire à la Constitution une incompétence négative qui affectait le droit de propriété. La décision n° 2010-45 QPC du 6 octobre 2010, *M. Mathieu P.*, est encore plus intéressante, voire surprenante, dans le sens où les requérants s'étaient limités à invoquer l'incompétence négative du législateur, sans s'appuyer sur des droits ou libertés qui en seraient affectés.

C'est ensuite l'article 16 qui sera le plus souvent soulevé d'office par les juges constitutionnels. Dans la décision n° 2010-76 QPC, *M. Roger L.*, du 3 décembre 2010, les requérants estimaient que deux articles du code de la sécurité sociale portaient atteinte aux articles 34 de la Constitution et 6 de la DDHC. Le Conseil répond aux deux griefs en attaquant les considérants par la formule classique : « considérant en premier lieu... » ; « considérant en deuxième lieu... », l'emploi du terme « deuxième » annonçant le « troisième lieu » qui ne découle pourtant pas du considérant reprenant la question des parties. Et le Conseil de soulever *ex officio* l'article 16 de la DDHC, lui permettant de rappeler « que le principe d'indépendance est indissociable de l'exercice de fonctions juridictionnelles ». Il procédera de la même manière dans la décision n° 2010-90 QPC du 21 janvier 2011, *M. Jean-Claude C.*, à propos de la responsabilité solidaire des dirigeants pour le paiement d'une amende fiscale, en invoquant une nouvelle fois l'article 16 à l'appui d'une déclaration de conformité. L'auteur des commentaires parus aux *Cahiers* justifie la nouveauté du grief par la nécessité d'un contrôle « approfondi ». Il justifie ainsi le fait que le même article soit une nouvelle fois soulevé d'office dans la décision n° 2011-118 QPC du 8 avril 2011, *M. Lucien M.* : « Si la méconnaissance de la garantie des droits n'était pas invoquée par le requérant, ce grief intéressait pourtant la présente affaire (...) ».

Le Conseil constitutionnel semble ensuite assumer plus facilement le fait de reformuler la question. Aussi a-t-il, dans la décision n° 2011-147 QPC du 8 juillet 2011, *M. Tarek J.*, clairement indiqué avoir « soulevé d'office le grief tiré de ce que la présidence du tribunal pour enfants par le juge des enfants qui a instruit la procédure porterait atteinte au principe d'impartialité des juridictions ». Affichage du grief *ex officio* encore plus clair dans la décision n° 2012-227 QPC du 30 mars 2012, *M. Omar S.* précitée, puisqu'il apparaît cette fois dès les visas. Dans la même décision, un intitulé est clairement consacré aux droits de

la défense, moyen soulevé par la haute juridiction. Dans la décision n° 2011-153 QPC du 13 juillet 2011, *M. Samir A.*, le mémoire des requérants fait pour la première fois mention du grief soulevé d'office par le Conseil. Pour l'auteur des commentaires aux *Cahiers*, cet ajout se justifiait par la nécessité d'un examen plus général de l'article litigieux relatif au droit de faire appel contre certaines ordonnances.

Les moyens soulevés d'office devraient logiquement l'être dans *l'intérêt des parties*. Ils viennent nourrir la question initiale, en apportant des arguments supplémentaires à l'appui des prétentions des parties. Or le Conseil constitutionnel semble agir dans le cadre d'un contrôle concret comme dans celui d'un contrôle abstrait : il agit dans l'intérêt du « système » (c'est d'autant plus évident ici que sont majoritairement concernés les articles 34 de la Constitution et 16 de la DDHC pour donner de surcroît naissance à des décisions de conformité) et non des justiciables. La remarque est d'ordre purement contentieux, le premier étant nécessairement au service du second. La présomption de constitutionnalité des lois, surtout si ces dernières ont produit des effets des années durant, est une sorte d'intérêt supérieur. Finalement, le plus grand avantage de la QPC pour les parties est sans doute de permettre de retarder la procédure, comme l'ont prouvé des procès particulièrement médiatisés. L'introduction de l'article 61-1 dans la Constitution était révolutionnaire, mais la révolution n'a pas encore eu lieu... du moins en ce qui concerne les méthodes de jugement. Sans doute faut-il encore plus de temps au Conseil constitutionnel, jeune juridiction en perpétuelle évolution, pour se mouvoir en ce que redoutent les uns, espèrent les autres, et dont nous osons à peine prononcer le mot. Pourtant, une juridiction qui peut être saisie *a posteriori* a nécessairement quelque chose de « suprême »...

Notes de bas de page

(28) Circulaire n° CIV/04/10 du ministre de la Justice et des libertés du 24 février 2010 relative à la présentation de la question prioritaire de constitutionnalité, p. 24 (http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2010/03/cir_30585.pdf).

(29) Article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958.

(30) X. Magnon (dir.), *La question prioritaire de constitutionnalité, pratique et contentieux*, Litec, Coll. Procédures, 2011, p. 210.

(31) Tous mes remerciements vont à mon collègue et ami Xavier Magnon pour m'avoir transmis un précieux tableau recensant notamment les moyens soulevés d'office dans les décisions QPC.

(32) Au jour où nous écrivons - le 1^{er} juin 2012 -, mis à part les articles 34 de la Constitution et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, très peu de griefs différents ont été soulevés d'office par le Conseil constitutionnel dans le cadre d'une QPC : dans la décision n° 2012-238 QPC, ont par exemple été soulevés d'office les articles 72 et 72-2 de la Constitution.