

PROPOS CONCLUSIFS

Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI et Caterina SEVERINO

Était-il bien raisonnable de s'interroger, six ans seulement après l'introduction de la QPC, sur la possibilité de franchir une étape supplémentaire, par la mise en place d'un contrôle de la constitutionnalité des décisions de justice ? La QPC ayant atteint « sa vitesse de croisière » et de nombreuses décisions ayant été rendues dans le cadre de ce nouveau mécanisme, à quoi bon s'interroger sur de possibles évolutions ? Le système de protection déjà en place ne suffit-il pas à garantir convenablement les droits et les libertés du citoyen, dans un État de droit comme la France ?

Au regard de l'introduction récente et du succès de la QPC, ces questionnements pouvaient paraître surprenants ; l'adoption d'une procédure de contrôle *a posteriori* de la constitutionnalité des lois, sous la forme d'une question de constitutionnalité, a été considérée comme un réel progrès pour l'État de droit français. La QPC permet de remettre en cause la constitutionnalité d'une loi entrée en vigueur dont la non-conformité à la Constitution peut se révéler bien des années après son adoption, notamment lors de ses applications concrètes. Elle participe ainsi progressivement à une « démarginalisation » de la Constitution comme norme juridique de contrôle, elle rapproche celle-ci des justiciables et démocratise, de ce fait, l'accès au Conseil constitutionnel.

Toutefois, en dépit du progrès que représente la QPC et de la réussite qu'atteste le nombre de saisines réalisées depuis 2010, on pouvait se demander si l'objectif affiché par la réforme telle que pensée en 2008 avait bel et bien été atteint. Si l'un des intérêts de la QPC était en effet de lutter contre la concurrence des normes internationales en matière de protection des droits fondamentaux, en particulier celle de la CEDH, l'objectif premier de la réforme était d'ouvrir une nouvelle voie de recours aux justiciables, pour assurer la protection de leurs droits constitutionnels. Or, bien qu'il s'explique notamment par le souci de ne pas engorger le Conseil constitutionnel, le filtrage opéré par les juridictions administratives et judiciaires paraît sévère. En outre, l'appréciation du caractère sérieux de la question posée par les juridictions suprêmes n'est pas toujours très compréhensible et peut poser des difficultés, notamment lorsqu'il s'agit de questions qui ont pour objet l'interprétation jurisprudentielle de la loi donnée par les cours suprêmes elles-mêmes. Le système de contrôle de constitutionnalité organisé en France recèle donc encore des lacunes, il est nécessairement perfectible et ces défauts, ajoutés aux difficultés pratiques pour atteindre le Conseil constitutionnel, semblent contribuer à un certain délaissement de la QPC par les justiciables ordinaires.

Par l'organisation de ce colloque, qui a réuni des spécialistes français et étrangers de justice constitutionnelle, l'objectif poursuivi était double : d'une part, tirer les leçons du fonctionnement des systèmes étrangers qui pratiquent, entre autres, un contrôle de la constitutionnalité des décisions de justice, en vérifiant notamment si ce contrôle est une véritable plus-value pour la protection des droits et libertés ; et d'autre part, vérifier l'état du système de justice constitutionnelle français après cette réforme capitale, tout en s'interrogeant sur ses éventuelles lacunes et ses possibles perfectionnements.

L'approche comparative privilégiée durant ces deux journées a, certes, confirmé qu'aucun système n'est parfait et que toute procédure, tout en présentant des avantages, peut être accompagnée d'inconvénients. Par ailleurs, l'histoire d'un État, sa culture institutionnelle et constitutionnelle, les mécanismes déjà en place font qu'aucun système n'est ni strictement comparable aux autres, ni immédiatement transposable ailleurs. Les particularités de la QPC, par exemple, tenant à son caractère prioritaire, à la limitation de son champ d'application aux droits et libertés constitutionnels et à son déclenchement, réservé aux justiciables, avec un double filtre réalisé par les cours suprêmes, en font une procédure à part, à la fois très proche des questions d'inconstitutionnalité présentes en Allemagne, en Autriche, en Espagne ou en Italie, mais également originale et comparable, à certains égards, aux recours directs en protection des droits fondamentaux.

Cependant, tout en tenant compte de ces nuances ainsi que des précautions nécessaires (et préalables) à toute démarche comparative, ce colloque poursuivait l'idée ambitieuse de réfléchir déjà à une nouvelle évolution du système de justice constitutionnelle français, consistant à introduire un contrôle de constitutionnalité des décisions de justice qui serait confié au Conseil constitutionnel.

Plus qu'une simple évolution, une telle réforme serait une révolution car c'est la logique même de la justice constitutionnelle telle qu'elle s'est développée en France depuis 1958 qui serait modifiée. En se rapprochant de systèmes étrangers ayant opté pour un contrôle intégral de constitutionnalité des actes juridiques, une telle réforme engendrerait un véritable bouleversement des équilibres juridictionnels.

Ainsi, l'introduction d'un contrôle de constitutionnalité des décisions de justice pourrait s'avérer un moyen d'élargir l'accès des justiciables au Conseil constitutionnel, tout en remédiant à l'un des angles morts du système de justice constitutionnelle français.

La riche réflexion et les analyses menées au cours de la rencontre nous portent, cependant, à penser que le recours direct des citoyens contre les décisions de justice, à l'image du recours constitutionnel allemand ou du recours d'*Amparo* espagnol, ne constitue pas la seule possibilité qui peut être envisagée pour réaliser un tel contrôle, d'autant qu'elle est la plus radicale. Les différents rapports sur l'Allemagne et l'Espagne ont souligné les difficultés engendrées par ce type de recours (engorgement de la juridiction, nécessité d'introduire des critères de recevabilité drastiques). Introduire un recours direct en inconstitutionnalité conduirait, en outre, à une concurrence des voies de recours,

susceptible de réduire fortement l'intérêt de la QPC. Il est vrai que des conditions pourraient être posées pour éviter toute redondance et permettre au contraire une complémentarité des voies de recours, comme cela se fait en Espagne ou en Allemagne, et pour éviter également une surcharge inutile du Conseil constitutionnel. Les exemples allemand et espagnol ont d'ailleurs montré l'intérêt de la coexistence de voie de recours en permettant la diffusion des droits fondamentaux à toutes les branches du droit, l'appropriation de la Constitution par les individus et l'absence de « zone de non-droit constitutionnel » (Michel Fromont) dans les systèmes juridiques étudiés.

On pourrait également imaginer qu'un mécanisme comparable au système de justice constitutionnelle instauré par la Constitution portugaise puisse un jour être transposé à la France. Cela supposerait alors que le passage au contrôle diffus soit acté, tout en conservant un rôle particulier au Conseil constitutionnel afin d'assurer une certaine unité des interprétations constitutionnelles.

Une alternative bien moins radicale pourrait être la consécration d'un droit d'évocation du Conseil constitutionnel qui pourrait se saisir de telle ou telle interprétation, au détour des décisions de non-renvoi qui lui sont transmises. Une autre solution consisterait à permettre au Conseil constitutionnel de se saisir d'une décision d'une juridiction suprême en cas de divergence d'interprétation avec l'autre juridiction suprême, ou avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel lui-même, dans les hypothèses où aucune QPC n'a été soulevée ou n'a abouti.

Plusieurs scénarios sont donc envisageables, comme cela a pu être développé dans les différentes interventions présentées dans cet ouvrage, mais la solution la plus « acceptable » dans le paysage juridique et institutionnel actuel, serait peut-être le droit d'évocation.

En tout état de cause, confier une telle mission au Conseil constitutionnel serait lui accorder une confiance qu'il n'a pas obtenu jusqu'à présent. Cela aboutirait dans les faits à lui conférer un rôle de superviseur susceptible de mettre mal à l'aise les juridictions suprêmes et, plus généralement, les juridictions dites de droit commun qui éprouvent encore des difficultés à accepter que le Conseil constitutionnel puisse être considéré comme une véritable juridiction. Pourtant, ce système pourrait permettre de satisfaire à la fois ceux qui estiment que le filtrage des QPC est parfois aléatoire, ceux qui pensent que le contrôle par les juridictions suprêmes de la constitutionnalité de leur propre jurisprudence, lors du filtrage des QPC, pose problème tant pour la crédibilité de ces juges que pour l'État de droit, et ceux, enfin, qui craignent que le Conseil constitutionnel puisse être surchargé de recours, puisque, finalement, il serait totalement maître du flux des décisions qui feraient l'objet de son contrôle.

Au-delà d'une confrontation de cette idée aux expériences étrangères, l'objectif de ce colloque était de soumettre cette proposition d'introduire un contrôle de constitutionnalité des décisions de justice confié au Conseil constitutionnel à la critique et au débat, grâce à l'intervention de magistrats de l'ordre judiciaire, de juges administratifs, de juges et anciens juges constitutionnels, d'avocats mais aussi de nombreux universitaires français et étrangers.

Sans grande surprise, les magistrats de l'ordre judiciaire et les conseillers d'État se sont montrés sceptiques vis-à-vis d'une telle proposition, estimant qu'elle serait inutile et complexe et qu'elle serait susceptible, finalement, de conduire le Conseil constitutionnel à devenir une sorte de cour suprême chargée essentiellement de vérifier la constitutionnalité des décisions du Conseil d'État et de la Cour de cassation. Les chercheurs étrangers ou spécialistes de droit étranger, en s'appuyant sur une analyse approfondie des expériences dans lesquelles il existe ou dans lesquelles il a été envisagé d'insérer un contrôle de constitutionnalité des décisions de justice, se sont principalement interrogés sur l'éventuel contenu d'une telle réforme. Ils ont souligné le bouleversement que cela impliquerait pour le système français, qui pourrait notamment passer d'un contrôle abstrait à un contrôle concret de la constitutionnalité des normes, par le biais du contrôle beaucoup plus systématique des interprétations et des applications de la loi réalisées par les juridictions. Les universitaires et chercheurs français ont, quant à eux, souligné la nécessité, et même l'urgence, de procéder à une réforme du Conseil constitutionnel, indispensable et préalable à tout renforcement de ses compétences juridictionnelles. Assurer un meilleur rayonnement des droits fondamentaux consacrés par la Constitution dans l'ordre juridique français suppose, en effet, une réforme affectant l'institution elle-même, afin de la rendre plus crédible et de contribuer ainsi à asseoir sa légitimité. De nouveaux modes de désignation, de véritables critères de nomination, de nouveaux moyens, de nouvelles compétences, un changement de dénomination pourraient faire de la juridiction constitutionnelle française une juridiction plus proche des citoyens, au cœur du système de garantie des droits fondamentaux. Ce dernier pourrait gagner en cohérence face à l'éparpillement actuel de la protection des droits et libertés et par rapport aux valeurs à vocation universelle véhiculées depuis 1789.

Seul l'avenir nous dira si des éléments d'analyse issus de cette réflexion collective autour de l'amélioration de notre système de justice constitutionnelle trouveront une concrétisation effective. C'est en tout cas, à nos yeux, le propre de la science juridique que de semer des doutes sur l'existant, d'analyser avec un œil critique ce qui se fait ailleurs et d'avoir toujours une tension, parfois même faisant œuvre d'imagination, vers une amélioration continue des systèmes de protection des droits fondamentaux.