

Le Parlement et la QPC

Damien CHAMUSSY - Conseiller des services de l'Assemblée nationale, Chef de la division de la séance et Ancien membre du service juridique du Conseil constitutionnel

NOUVEAUX CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 47 (DOSSIER : 5 ANS DE QPC) - AVRIL 2015 - P. 45 À 64

Résumé : L'entrée en vigueur de la question prioritaire de constitutionnalité, en 2010, est parfois qualifiée de « révolution juridique ». Elle a transformé le Conseil constitutionnel et le rapport des citoyens aux droits et libertés garantis par la Constitution. Mais qu'en est-il du Parlement, qui vote la loi ?

Au terme de cette étude, il apparaît que la QPC n'a pas fondamentalement modifié le visage de l'institution parlementaire, mais qu'elle est bien présente dans la vie des assemblées. Leurs présidents sont déjà intervenus dans la procédure et des parlementaires ont parfois pris l'initiative de corriger des inconstitutionnalités constatées a posteriori. Surtout, la QPC influe sur les débats des assemblées et a renouvelé les relations que celles-ci entretiennent avec le Conseil constitutionnel. De manière générale, le Parlement a montré, à plusieurs reprises, qu'il suivait de près les conditions de son déploiement dans l'espace juridictionnel.

Le bilan est, à ce jour, positif. Si la protection des droits a été améliorée, les équilibres de notre système institutionnel n'ont pas pour autant été bouleversés.

Le 28 mai 2010, le Conseil constitutionnel rendait la première décision de son histoire sur une question prioritaire de constitutionnalité : trois articles de loi portant sur la « cristallisation » des pensions dont bénéficient certains ressortissants de pays et territoires autrefois sous souveraineté française étaient déclarés contraires à la Constitution⁽¹⁾.

Plus de cent questions prioritaires de constitutionnalité ont été transmises au Conseil au cours de chacune des deux années suivantes, le rythme se stabilisant ensuite autour d'une soixantaine : la QPC est désormais une procédure presque courante dans notre système juridictionnel. Nous sommes loin des prévisions initiales, tablant sur un flux de quelques dizaines de QPC par an, diminuant progressivement, portant sur des lois anciennes affectées de doutes ou d'anomalies.

Certes, le contrôle *a posteriori* de la loi votée par le Parlement n'était pas un concept nouveau lorsqu'il fut entériné, à Versailles, le 21 juillet 2008, par le constituant⁽²⁾. Guy Carcassonne a ainsi écrit que « *la préhistoire de la QPC commença dès 1958* », l'idée ayant été évoquée lors des réunions du groupe de travail qui œuvra à la rédaction de l'avant-projet de Constitution⁽³⁾. Si cette perspective fut alors écartée, il n'en reste pas moins qu'en créant le Conseil constitutionnel, le Général de Gaulle et l'inspirateur des institutions de la V^e République, Michel Debré, ont amorcé un mouvement qui n'a cessé par la suite de s'amplifier, au rythme des avancées jurisprudentielles et des réformes constitutionnelles.

Pourtant, après deux échecs successifs au début des années 1990, dans un pays marqué par l'idée selon laquelle la loi, « *expression de la volonté générale* » conformément aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ne saurait être contrôlée qu'avec mesure, on pouvait se demander si le texte promulgué n'avait pas vocation à rester « infailible ». Les parlementaires, auteurs principaux des éventuelles saisines, conservaient la maîtrise de leurs actes. Le contrôle de conventionnalité exercé par le juge ordinaire pouvait écarter l'application de la loi, mais sans que celle-ci disparaisse de l'ordonnement juridique.

C'est donc bien à une « révolution juridique » que l'on a assisté à partir du 1^{er} mars 2010, lorsque la QPC est entrée en vigueur conformément à la loi organique relative à l'application du nouvel article 61-1 de la Constitution⁽⁴⁾. Désormais, un justiciable, personne physique, entreprise, collectivité territoriale ou association, peut faire valoir, à l'occasion d'une instance, que la loi qui lui est opposée porte atteinte aux droits et libertés qui lui sont garantis par la Constitution.

Dans ce contexte, le poids pris par la QPC dans la vie du Parlement et les effets que celle-ci a pu avoir sur le travail des élus recouvrent des enjeux importants. Le Parlement intervient-il dans la procédure ? Prend-il l'initiative de corriger les inconstitutionnalités constatées ? La QPC pèse-t-elle sur les débats des assemblées ? Les relations de celles-ci avec le Conseil constitutionnel ont-elles été modifiées ? De ces questions, qui n'ont rien d'anodines, dépend pour partie la place de la loi dans notre système institutionnel.

a) *Les interventions des présidents des assemblées*

En 2009, le législateur organique a voulu que les présidents des deux assemblées soient immédiatement avisés, au même titre que le président de la République et le Premier ministre, lorsque le Conseil constitutionnel est saisi d'une QPC. Destinataires des productions des parties au cours de la procédure contradictoire, ils peuvent, en vertu de l'article 23-8 modifié de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, durant le délai fixé par le Conseil, lui adresser des observations. Les décisions leur sont communiquées.

Cette faculté d'intervenir dans la procédure fut âprement discutée, au point d'être supprimée par l'Assemblée nationale en première lecture avant d'être rétablie par le Sénat. Le rapporteur de l'Assemblée, par ailleurs président de la commission des lois, M. Jean-Luc Warsmann, considérait qu'elle n'offrait « *guère d'intérêt* » et pourrait même « *prêter à confusion* ».

De fait, l'usage de ce droit d'intervention est délicat : la question de constitutionnalité peut être posée plusieurs années après le vote de la loi, la majorité politique a pu changer, les approches des deux assemblées ne sont pas nécessairement similaires. Dans le cadre du contrôle *a priori*, la faculté de produire des observations n'est pas expressément prévue et les présidents des assemblées ne se sont guère manifestés qu'à propos de points de procédure. Encore fallut-il attendre 2011 pour qu'une intervention de ce type soit visée pour la première fois dans une décision du Conseil constitutionnel⁽⁵⁾.

Il était donc prévisible que, sans s'interdire d'y recourir, ils ne le feraient que dans des circonstances particulières.

– Le président de l'Assemblée ne formula aucune observation sur les trois premières QPC, la nature des griefs ne le justifiant pas. Il en informa le Conseil constitutionnel par un courrier en date du 22 avril 2010 et profita de cette correspondance pour appeler son attention sur l'intérêt de la modulation dans le temps des décisions d'abrogation, désormais permise par l'article 62 de la Constitution. Ce courrier fut visé dans les décisions n°s 2010-1 et 2010-3 du 28 mai 2010.

Il intervint, en revanche, sur les QPC 2010-4 et 2010-5, dans le cadre desquelles la régularité de la procédure d'adoption de la loi (en l'espèce, le caractère « cavalier » d'une disposition introduite dans une loi de finances) et la compétence du législateur étaient mises en cause. Dans ses observations, le président Bernard Accoyer souligna, travaux préparatoires à l'appui, que la procédure législative ne figurait pas au nombre des « droits et libertés » visés à l'article 61-1 de la Constitution et que la méconnaissance par le législateur de sa compétence ne pourrait être invoquée que dans des circonstances exceptionnelles.

Les motifs des deux décisions, rendues en juin et juillet 2010, reprirent, dans des considérants de principe, l'essentiel des arguments développés par le président de l'Assemblée nationale.

Ainsi, le Conseil considéra que « *le grief tiré de la méconnaissance de la procédure d'adoption d'une loi ne peut être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité* »⁽⁶⁾.

Par ailleurs, l'incompétence négative ne peut servir de fondement à une QPC « *que dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit* »⁽⁷⁾. De fait, dans le prolongement de la décision n° 2010-5, le Conseil censura, le 22 septembre 2010, un cas d'incompétence négative en considérant que la loi n'instituait pas les garanties permettant qu'il ne fût pas porté atteinte au droit de propriété, garanti par la Constitution⁽⁸⁾. La jurisprudence est désormais abondante dans ce domaine, notamment en matière fiscale.

– Un an plus tard, les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat furent informés de la transmission au Conseil constitutionnel d'une QPC portant sur l'article 8 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Le Syndicat des fonctionnaires du Sénat contestait la conformité à la Constitution de l'absence de recours direct à l'encontre des actes statutaires pris par les instances des assemblées.

Le président du Sénat décida d'intervenir par l'intermédiaire d'un cabinet d'avocats au Conseil. Les écritures de ce cabinet furent visées dans la décision et ses représentants vinrent plaider au cours de la séance de jugement.

La décision fut rendue le 13 mai 2011. Après avoir relevé que l'illégalité des actes statutaires pouvait être contestée à l'occasion d'un contentieux contre une décision individuelle, le Conseil considéra, comme le Sénat l'y invitait, que le législateur avait opéré une conciliation non disproportionnée entre le droit à un recours juridictionnel effectif et le principe de séparation des pouvoirs garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789⁽⁹⁾.

Ainsi, les présidents des assemblées ont montré que, dans certaines circonstances, ils pouvaient faire usage de la faculté que leur reconnaît la loi organique. Le nombre de leurs interventions est limité mais il a toujours été admis qu'ils ne feraient usage de ce droit que sur des

questions de principe ou dans des matières relevant à l'évidence du pouvoir d'appréciation du Parlement.

Au demeurant, le fait de jouir du même statut procédural que les parties les place dans une position de « vigie ». Ce statut a conduit les services des deux assemblées à mettre en place des mécanismes internes de suivi des pièces de la procédure – qui sont communiqués aux parties, donc aux assemblées – afin de mettre leur président en situation de produire des observations s'il le jugeait nécessaire. De ce fait, les assemblées sont directement associées à la QPC.

b) Les interventions de parlementaires

Les députés et les sénateurs peuvent être partie à la procédure, même si ce n'est pas en leur qualité de parlementaire. En effet, rien n'empêche un député ou un sénateur de former une QPC, comme en témoignent plusieurs précédents.

– Ainsi, MM. Jacques Bompard, député de Vaucluse, et Jean-Louis Masson, sénateur de la Moselle, furent à l'origine d'une QPC transmise au Conseil constitutionnel le 12 mai 2014 par le Conseil d'État. Était en cause la conformité à la Constitution de l'article 9 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, qui réserve la seconde fraction du financement public aux partis et groupements bénéficiant de la première fraction, proportionnellement au nombre de parlementaires ayant déclaré au bureau de leur assemblée y être inscrits ou s'y rattacher.

Le 18 juillet 2014, le Conseil a considéré que les dispositions contestées étaient conformes à la Constitution, après avoir relevé qu'elles ne concernaient ni l'exercice du mandat parlementaire ou les prérogatives qui s'y rapportent, ni la procédure d'élaboration de la loi, ni aucune fonction dont l'exercice par le Parlement résulte de la Constitution⁽¹⁰⁾.

– Les autres questions prioritaires formées par des parlementaires l'ont été dans le cadre de contentieux électoraux. Le Conseil a accepté, en effet, d'être saisi d'une QPC lorsqu'il statue en tant que juge électoral⁽¹¹⁾, ce que n'avait pas expressément prévu le législateur organique.

Ainsi, après le renouvellement de l'Assemblée nationale en juin 2012, l'élection de deux députés, MM. Patrick Devedjian et Henri Plagnol, fut contestée au motif que leurs suppléants avaient la qualité de remplaçant d'un sénateur à la date de leur élection. L'un et l'autre firent valoir, dans une question prioritaire de constitutionnalité, que ces dispositions méconnaissaient l'article 6 de la Déclaration de 1789 et l'article 3 de la Constitution.

Les dispositions en cause ayant déjà été déclarées conformes à la Constitution, le Conseil considéra qu'il n'y avait pas lieu, pour lui, d'examiner ces QPC, et les scrutins en cause furent annulés⁽¹²⁾. Il est cependant avéré que, par ce moyen, un parlementaire dont l'élection est contestée peut se prévaloir des droits et libertés que la Constitution garantit.

Il résulte également des décisions précitées qu'il n'est plus possible de considérer, comme cela fut longtemps le cas⁽¹³⁾, qu'il n'appartient pas au Conseil, lorsqu'il se prononce en qualité de juge de l'élection, d'apprécier la constitutionnalité d'une loi.

c) La réponse parlementaire aux décisions QPC

C'est cependant en sa qualité de législateur que le Parlement est concerné au premier chef par les décisions que le Conseil rend en matière de QPC : il lui appartient de remédier, le cas échéant, aux inconstitutionnalités constatées. Le cas échéant seulement car, naturellement, certaines censures n'appellent pas de réponse législative⁽¹⁴⁾.

La contrainte qui pèse sur le Parlement est d'autant plus forte que les QPC portent sur tous les domaines du droit : droit pénal et procédure pénale, droit du travail ou droit commercial, droit fiscal, droit électoral, droit de l'environnement, de la santé publique, de la famille, etc. En outre, les décisions de non-conformité, totale ou partielle, représentent près de 30 % de l'ensemble des décisions rendues depuis le 1^{er} mars 2010⁽¹⁵⁾.

Dans ce travail de mise en conformité de la législation aux décisions QPC du Conseil constitutionnel, quelle est la part de l'initiative parlementaire ?

De manière générale, il apparaît que, le plus souvent, l'initiative est prise par le Gouvernement, en particulier lorsque l'abrogation est à effet immédiat car la modification de la loi est alors requise dans des délais rapides. Or, l'effet immédiat, qui permet aux parties et aux instances en cours de bénéficier de la décision, est la règle « de droit commun ».

La censure, le 4 mai 2012, au motif d'une atteinte au principe de légalité des délits et des peines, des dispositions incriminant le harcèlement sexuel, applicable à toutes les affaires non encore jugées définitivement, en est une bonne illustration, d'autant que la décision fut rendue

alors que le Parlement avait suspendu ses travaux en raison des élections présidentielle et législatives(16). Le projet de loi destiné à combler le vide juridique ainsi créé fut déposé le 13 juin sur le Bureau du Sénat, examiné en procédure accélérée et définitivement adopté le 31 juillet, à la toute fin de la première session extraordinaire de la XIV^e législature(17). Un cas extrême, qui suscita d'ailleurs des critiques eu égard à ses conséquences immédiates sur l'ordre du jour des assemblées(18).

L'initiative parlementaire trouve davantage à s'exprimer lorsque l'urgence s'exerce de façon moins forte, ce qui est le cas si la décision qui rend nécessaire une nouvelle législation n'a pas prononcé d'abrogation ou en a différé les effets.

Ainsi, dans un cas, des propositions de loi furent déposées pour tirer les conséquences, en 2010, d'une réserve d'interprétation associée à une décision de conformité, concernant la « faute inexcusable » susceptible d'être commise par un employeur.

Dans sa décision n° 2010-8 QPC du 18 juin 2010, le Conseil spécifia, dans une réserve, qu'en cas de faute inexcusable, l'indemnisation des dommages cités par le code de la sécurité sociale doit être intégrale et non pas forfaitaire(19). Or, il s'avéra assez vite qu'une intervention du législateur était, de ce fait, nécessaire, et les premiers à prendre l'initiative furent les parlementaires : deux propositions de loi furent déposées, quelques semaines plus tard, l'une au Sénat(20), l'autre à l'Assemblée(21), directement motivées par la décision précitée et visant à assurer la réparation intégrale des victimes d'une faute inexcusable. Les auteurs de ces propositions estimaient qu'« *il est du devoir du Parlement d'intégrer dans la loi les dispositions formulées par le Conseil constitutionnel* » et de combler ce qui était qualifié de « *lacune législative* » en posant le principe de la réparation intégrale.

Une réponse définitive ne fut cependant apportée que deux ans plus tard, et à l'initiative du Gouvernement, dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013(22).

L'appel au législateur est plus manifeste lorsque le Conseil assortit sa décision d'abrogation, comme le lui permet désormais l'article 62 de la Constitution, d'un effet différé, en raison des conséquences que la censure pourrait avoir, par exemple en matière d'ordre public, ou de l'atteinte qu'elle pourrait porter à d'autres principes ou objectifs de valeur constitutionnelle. Cette faculté fut utilisée par le Conseil dès sa première décision QPC, précitée, relative à la cristallisation des pensions des ressortissants d'anciennes colonies françaises : le législateur bénéficia d'un délai de sept mois pour remédier à l'inconstitutionnalité constatée.

L'effet différé permet au Parlement de prendre le temps de la réflexion et d'apporter une réponse appropriée à la décision rendue. Il est d'ailleurs significatif que, comme on l'a vu, le président de l'Assemblée nationale de l'époque, M. Bernard Accoyer, ait jugé son usage « *particulièrement opportun* » dans une lettre adressée au président du Conseil constitutionnel le 22 avril 2010.

De fait, sur la centaine de censures prononcées au 1^{er} janvier 2015, plus du tiers a fait l'objet d'une entrée en vigueur différée.

Ici encore, l'initiative gouvernementale occupe une place prépondérante. Sur les 26 interventions du Parlement consécutives à des censures différées que l'on pouvait recenser à la date précitée, le Gouvernement avait pris l'initiative à 24 reprises, le plus souvent en intégrant à cet effet un article dans un projet de loi (12 cas), parfois en complétant un texte par voie d'amendement (7 cas), les autres cas étant particuliers : arrêté, ordonnance, ou lettre rectificative.

Tel fut le cas, par exemple, à la suite de la décision du 30 juillet 2010 qui déclara contraire à la Constitution, à compter du 1^{er} juillet 2011, le régime de la garde à vue, faute pour le législateur d'avoir institué des garanties appropriées(23). La loi n° 2011-392 du 14 avril 2011, issue d'un projet de loi déposé à l'Assemblée nationale le 13 octobre 2010, illustre d'ailleurs de façon emblématique la tension à laquelle le législateur peut être soumis : faisant « d'une pierre deux coups », celle-ci modifia dans un même mouvement le régime de la garde à vue et celui de la retenue douanière, déclaré contraire à la Constitution par une décision du 22 septembre 2010 qui posait des questions similaires(24) ; postérieurement à sa promulgation plusieurs QPC furent formées contre telle ou telle de ses dispositions, le contrôle dit « à double détente » exercé par le Conseil se traduisant par des abrogations à effet immédiat et par des réserves d'interprétation(25) qui obligèrent de nouveau le législateur à intervenir(26).

Il existe, néanmoins, plusieurs cas d'initiative parlementaire, sous la XIII^e et sous la XIV^e législature.

– Le premier cas s'inscrit dans le prolongement de la décision 2010-45 QPC du 6 octobre 2010, par laquelle le Conseil jugea l'article L. 45 du code des postes et des communications, encadrant l'attribution et la gestion des noms de domaine de l'Internet, contraire à la Constitution au motif que le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence en déléguant son pouvoir d'encadrement au Gouvernement dans un domaine pouvant affecter des droits et libertés, la liberté de communication et la liberté d'entreprendre notamment. Le Conseil laissa au législateur un délai de neuf mois pour adopter une nouvelle rédaction de cet article conforme à la Constitution.

La correction fut opérée à l'initiative du député de Haute-Savoie Lionel Tardy qui fit adopter, à cet effet, le 30 novembre 2010, par la commission des affaires économiques, un amendement répondant aux critiques du Conseil. Le procédé permit d'agir « vite et bien », M. Tardy précisant, en commission, que son amendement « a été rédigé à l'issue d'une large concertation avec l'ensemble des acteurs concernés »⁽²⁷⁾. En séance, le 13 janvier 2011, il évoquait « une belle réussite de coproduction législative », l'adoption de cet amendement ayant été précédée d'« un travail de fond avec les acteurs concernés, les parlementaires, le Gouvernement, pour aboutir à un amendement de synthèse ».

La disposition en question, modifiée par le Sénat, devint l'article 19 de la loi n° 2011-302 du 22 mars 2011 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques.

– Le deuxième cas est lié à la décision du 20 avril 2012, par laquelle le Conseil constitutionnel jugea contraires à la Constitution plusieurs dispositions du code de la santé publique relatives à l'admission des patients en unités pour malades difficiles et à l'hospitalisation sans consentement des personnes pénalement irresponsables. Faute d'une intervention suffisante de l'autorité judiciaire, les dispositions en cause méconnaissaient l'article 66 de la Constitution⁽²⁸⁾. La déclaration d'inconstitutionnalité fut assortie d'un effet différé jusqu'au 1^{er} octobre 2013.

En l'espèce, le Parlement joua un rôle déterminant. Dès le 7 novembre 2012 la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale mettait en place une mission de réflexion sur la santé mentale et l'avenir de la psychiatrie. Invoquant la décision précitée du 20 avril 2012, la mission fit des soins sans consentement l'une de ses priorités. Elle procéda, sur ce sujet, à une trentaine d'heures d'auditions. Alors qu'elle prolongeait ses travaux sur les autres enjeux de la psychiatrie, ses 17 recommandations furent pour partie reprises dans une proposition de loi, déposée le 3 juillet 2013 par le député du Loir-et-Cher Denys Robillard, qui relevait au niveau législatif la garantie des droits des irresponsables pénaux, précisait le régime applicable en introduisant des distinctions en fonction de la gravité des faits commis et améliorait le régime juridique des soins sans consentement. La loi fut définitivement adoptée le 19 septembre 2013⁽²⁹⁾.

Le Parlement a ainsi démontré qu'il pouvait être le lieu idoine pour faire mûrir une réflexion dans un domaine sensible, relevant à la fois des libertés individuelles, de la protection des personnes et de la sécurité publique. Une sensibilité confirmée, s'il en était besoin, par le nombre de décisions rendues dans ce domaine, pas moins de sept depuis l'entrée en vigueur de la QPC⁽³⁰⁾.

– Le troisième cas fait suite à la décision du 20 juin 2014 par laquelle le Conseil s'est prononcé sur des dispositions du code général des collectivités territoriales, modifiées en 2010, permettant que la détermination du nombre et de la répartition des sièges des conseillers communautaires résulte d'un accord entre les communes membres, sous la simple réserve qu'il soit « tenu compte » de la population. La méconnaissance, jugée « manifestement disproportionnée », du principe d'égalité devant le suffrage, conduisit à une déclaration d'inconstitutionnalité⁽³¹⁾.

Eu égard aux conséquences « excessives » d'une remise en cause immédiate des organes délibérants, le Conseil a encadré les effets de sa censure en ne prévoyant cette remise en cause que pour les instances en cours et dans les communautés au sein desquelles le conseil municipal d'au moins une commune membre est renouvelé, partiellement ou intégralement, postérieurement à la publication de la décision.

Les parlementaires ont néanmoins considéré qu'il était indispensable de remédier au plus vite à ses conséquences. Un mois à peine après la décision du Conseil, deux propositions de loi identiques étaient déposées, au Sénat, pour réintroduire une possibilité de composer les organes délibérants par accord entre les membres, dans des limites supposées compatibles avec la jurisprudence⁽³²⁾. Le texte du groupe socialiste fut inscrit à l'ordre du jour dès le mois d'octobre et adopté à l'issue d'un débat qui permit de mesurer la sensibilité, pour les élus, de la question, la décision du 20 juin 2014 étant successivement qualifiée de « coup de tonnerre », de « brutale », « douloureuse », « injuste » et « incompréhensible »⁽³³⁾. La proposition de loi fut inscrite à l'Assemblée nationale le 18 décembre, soit le dernier jour avant l'interruption des travaux de fin d'année.

Au total, il est avéré que le Gouvernement demeure celui qui donne le rythme des réactions aux décisions QPC du Conseil constitutionnel⁽³⁴⁾. Dans le même temps, l'initiative parlementaire, aussi limitée soit-elle en l'espèce, trouve à s'exprimer lorsque les circonstances le lui permettent.

d) La prégnance de la QPC dans les débats législatifs

De manière plus générale, le resserrement de la contrainte constitutionnelle se répercute sur les débats législatifs, au cours desquels la QPC est souvent évoquée.

– Ainsi, en 2011, la question prioritaire de constitutionnalité a pesé sur les débats afférents à la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à

interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures par fracturation hydraulique.

Au cours de la deuxième séance du mardi 10 mai 2011, le député du Tam Philippe Folliot ne cachait pas ses doutes : « *Sur le fond, nous risquons de voter un texte créant une insécurité juridique majeure. Il pourrait être remis en cause, totalement ou en partie, par une question prioritaire de constitutionnalité, ce qui emporterait des conséquences très dommageables* ». Une préoccupation partagée par le rapporteur, M. Michel Havard, député du Rhône, qui avait insisté, l'après-midi du même jour, sur le fait qu'éviter toute faiblesse juridique « *favorisant les recours devant le juge administratif, ou devant le juge constitutionnel, par le biais d'une question prioritaire de constitutionnalité* », avait été pour lui une préoccupation majeure. À défaut, « *l'objectif aurait été manqué* ».

De fait, l'interdiction de la fracturation hydraulique a motivé le dépôt d'une QPC posée par la Société Schuepbach Energy et portant sur les articles 1^{er} et 3 de la loi du 13 juillet 2011. Le requérant formulait de nombreux griefs tirés de la Charte de l'environnement ou des principes de l'égalité devant la loi, de la liberté d'entreprendre et de la sécurité des situations légalement acquises. Dans sa décision n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013, le Conseil déclara les articles précités de la loi du 13 juillet 2011 conformes à la Constitution.

– De même, lors de l'examen de la loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, l'éventualité de l'annulation des dispositions les plus importantes par le biais d'une QPC a été plusieurs fois évoquée. En particulier, lors de la 1^{re} séance du mercredi 30 janvier 2013, M. Bernard Accoyer s'exprima dans les termes suivants : « *Si le mariage de deux personnes de même sexe est rendu possible, alors ces couples auront droit non seulement à l'adoption mais aussi à la procréation médicalement assistée, au besoin en passant par le biais d'une question prioritaire de constitutionnalité. En effet, comment le Conseil constitutionnel pourrait-il considérer qu'il y aurait égalité de droits entre tous les couples mariés si certains d'entre eux peuvent avoir accès à la PMA et d'autres non ? L'étape suivante verra surgir la même revendication, suivant la même procédure de la QPC : les couples composés de deux hommes demanderont, s'appuyant sur le fait qu'un couple formé de deux femmes a accès à la PMA, à avoir eux-mêmes accès à un moyen d'avoir des enfants ; et ce sera l'accès à la gestation pour autrui* ».

L'idée selon laquelle le mariage de deux personnes devrait entraîner une ouverture de la procréation médicalement assistée fut néanmoins écartée par le Conseil constitutionnel, saisi par l'opposition sur le fondement de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution. Dans sa décision n° 2013-669 DC du 17 mai 2013, il considéra, notamment, « *que les couples formés d'un homme et d'une femme sont, au regard de la procréation, dans une situation différente de celle des couples de personnes de même sexe* ».

Une QPC sera néanmoins posée sur une autre disposition de la loi, exempte de griefs dans la saisine *a priori* : l'absence de « clause de conscience » de l'officier d'état civil. Selon les requérants, en omettant de prévoir une telle clause, qui aurait permis aux maires et à leurs adjoints de s'abstenir de célébrer un mariage entre personnes de même sexe, le législateur aurait porté atteinte à l'article 34 de la Constitution et à la liberté de conscience. Mais ces dispositions seront jugées conformes à la Constitution dans la décision n° 2013-353 QPC du 18 octobre 2013, quelques jours après le dépôt par le député de la Manche Philippe Gosselin d'une proposition de loi, n° 1443, établissant une objection de conscience pour les officiers d'état civil opposés à la célébration d'un mariage entre personnes de même sexe.

– Il arrive, enfin, que des raisonnements suivis par le Conseil à l'occasion de décisions QPC soient invoqués, à tort ou à raison, à l'appui d'initiatives parlementaires.

Tel fut le cas de M. Philippe Vigier, député de l'Eure-et-Loir, au cours de la 1^{re} séance du vendredi 17 octobre 2014, qui tira argument d'une décision du 29 septembre 2010 pour soutenir un amendement intégrant les œuvres d'art dans l'assiette de l'ISF : « *Dans une décision de septembre 2010 faisant suite à une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a mis fin à la distinction entre les biens productifs de revenus et les autres biens, considérant « qu'en instituant un impôt de solidarité sur la fortune, le législateur a entendu frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et de droits ; que la prise en compte de cette capacité contributive n'implique pas que seuls les biens productifs de revenus entrent dans l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune »(35)*. L'amendement n'en fut pas moins rejeté.

La QPC pèse ainsi sur les débats et le rapport à la norme supérieure entretenu par les parlementaires s'en est trouvé modifié : l'absence d'opposition politique ne permet plus de prendre le risque d'une inconstitutionnalité(36). Le Parlement est contraint de redoubler d'attention pour prévenir d'éventuelles fragilités juridiques et, le cas échéant, y porter remède.

Cette anticipation peut d'ailleurs se concrétiser à l'occasion d'une intervention rendue nécessaire par une censure : par la loi précitée du 6 août 2012, le législateur a non seulement réécrit l'article 222-33 du code pénal relatif au harcèlement sexuel, abrogé par la décision n° 2012-240 QPC, mais également l'ensemble des dispositions souffrant des mêmes reproches, par exemple en matière de harcèlement moral.

e) *La recherche d'un « brevet de constitutionnalité »*

C'est à l'aune de cette nouvelle exigence qu'il convient de prêter attention au développement de « saisines préventives », émanant du président d'une assemblée ou de la majorité parlementaire, destinées à donner à la loi un brevet de constitutionnalité et non à la contester.

D'emblée, relevons que, depuis l'entrée en vigueur de la QPC, la saisine *a priori*, que certains annonçaient condamnée au déclin du fait de l'instauration d'un contrôle *a posteriori*, a au contraire progressé : 66 décisions ont été rendues, hors lois organiques, sur le fondement de l'article 61 de la Constitution depuis juin 2010, contre 52 au cours de la période équivalente antérieure à la QPC.

Les parlementaires en général, et l'opposition en particulier, semblent attachés à ce droit qui offre aux acteurs de la confection de la loi un prolongement juridique au débat politique. Guy Carcassonne l'a écrit : « *La saisine parlementaire a encore de beaux jours devant elle, que n'assombriera pas l'existence d'une autre procédure* »⁽³⁷⁾. L'objet du contrôle n'est d'ailleurs pas identique dans un cas et dans l'autre, notamment parce que la procédure d'adoption de la loi – ce qui est loin d'être anecdotique – ne peut être contestée que sur le fondement de l'article 61 de la Constitution.

Les saisines préventives ont contribué au maintien à un niveau élevé du contrôle *a priori*. Encore faut-il noter que ces saisines auraient pu être plus systématiques si le Conseil constitutionnel n'avait pas modifié sa jurisprudence en la matière, précisément pour faire obstacle à des démarches n'ayant d'autre objet que de tenir en échec d'éventuelles QPC. Dans sa décision n° 2011-630 DC du 26 mai 2011, rendue sur la loi relative à l'organisation du championnat d'Europe de football en 2016 et qui avait donné lieu à une « saisine blanche », le Conseil a, dans un premier temps, examiné d'office le respect de la procédure d'adoption de la loi. Cette question ne figurant pas au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit, son examen d'office restait sans conséquence sur le droit, pour l'avenir, de poser une QPC. S'agissant du fond, le Conseil a constaté l'absence de grief et a relevé « *qu'au demeurant, aucun motif particulier d'inconstitutionnalité ne ressort des travaux parlementaires* ». Il en a tiré la conséquence qu'il n'y avait pas lieu d'examiner « *spécialement* » les dispositions de la loi.

– La première saisine qu'il convient de relever fut présentée à l'occasion de l'examen de la loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.

Dès l'examen en commission, M. Jean-Jacques Urvoas, député du Finistère, plaidait pour une saisine préventive « *dans une optique de sécurisation du droit* »⁽³⁸⁾. Au cours de la 3^e séance du mardi 6 juillet 2010, M. Jean Glavany, député des Hautes-Pyrénées, évoquait, à son tour, le « *risque considérable* » qui pèserait sur la loi en débat : « *À la première condamnation d'une femme portant le voile intégral, il y aura un recours et, par le jeu de la question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel sera saisi* ».

Le président de l'Assemblée nationale décida rapidement de déférer la loi, avant sa promulgation, au Conseil constitutionnel, décision saluée par le député du Loir-et-Cher Nicolas Perruchot au cours de la 2^e séance du mardi 13 juillet 2010 : « *Il importait, au regard du fiasco moral que constituerait pour la République une censure a posteriori dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, de dissiper le plus rapidement possible tout doute à ce sujet. C'est pourquoi je tiens à saluer la décision de notre président de saisir a priori le Conseil constitutionnel sur ce projet de loi* ».

Une saisine, ne développant pas de grief particulier, fut effectivement formée par les présidents des deux assemblées. Le fait n'était pas sans précédent : on se souvient, notamment, que le président Philippe Séguin avait saisi, en 1994, le Conseil constitutionnel de la loi relative au respect du corps humain et de la loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal⁽³⁹⁾. Mais, en 2010, la saisine visait explicitement « *à neutraliser toute contestation future de la loi* »⁽⁴⁰⁾.

Par sa décision n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010, le Conseil constitutionnel a jugé la loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public conforme à la Constitution.

– Dans le même esprit, on relève encore, sous la XIII^e législature, le cas de la loi visant à réprimer la contestation de l'existence des génocides.

À l'Assemblée nationale, le 22 décembre 2011, plusieurs députés justifèrent leur vote contre la loi par le risque d'une annulation *a posteriori*. Ce fut le cas de M. Michel Diefenbacher, député de Lot-et-Garonne, qui déclarait alors : « *Je ne voterai pas ce texte parce que ce serait rendre un bien mauvais service aux Arméniens eux-mêmes. Si la loi est votée, un délit sera créé, des contentieux seront ouverts, une question prioritaire de constitutionnalité sera posée* ». M. Lionel Tardy ne dit pas autre chose : « *Ce texte viole le principe de la séparation des pouvoirs, ce qui sera sanctionné par le Conseil constitutionnel s'il est saisi. Et il le sera certainement sous forme d'une question prioritaire de constitutionnalité* ».

De fait, l'existence de la QPC a sans doute justifié le recours à une saisine *a priori* émanant, ce qui est rare, de parlementaires appartenant tant

à la majorité qu'à l'opposition. Par sa décision n° 2012-647 DC du 28 février 2012, le Conseil déclarait l'ensemble de la loi contraire à la Constitution sur le seul motif tiré de la violation de la liberté d'expression et de communication.

– Moins spectaculaire, mais sans doute plus pertinent encore, fut, cette fois sous la XIV^e législature, le cas dit du « dossier occulte ».

Les dispositions en cause, insérées par amendement dans le code de procédure pénale à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la géolocalisation, autorisaient le recours non consenti à des techniques de localisation en temps réel d'une personne, d'un véhicule ou de tout autre objet. Elles prévoyaient, en outre, la possibilité, en matière de criminalité organisée, de ne pas verser au dossier de la procédure les modalités d'installation d'un dispositif de géolocalisation.

Au cours de la deuxième séance du 11 février 2014, la garde des Sceaux évoquait ouvertement un risque juridique susceptible de fragiliser, à tout moment, les procédures, du fait de la question prioritaire de constitutionnalité. Pour le président de la commission des lois, M. Jean-Jacques Urvoas, « *le pire* » serait effectivement « *qu'une question prioritaire de constitutionnalité affaiblisse les procédures* ».

Si la saisine *a priori* par le président de l'Assemblée nationale, évoquée au cours des débats, n'intervint pas, le Conseil constitutionnel n'en fut pas moins saisi par soixante députés de la majorité qui avait soutenu la loi. Par le passé, le Conseil avait déjà été saisi par des députés de la majorité, mais il s'agissait, alors, d'une fraction de la majorité hostile au texte adopté. Il en avait été ainsi, notamment, de la loi autorisant l'interruption volontaire de grossesse en 1975.

Par sa décision n° 2014-693 DC du 25 mars 2014, le Conseil a finalement validé l'essentiel de la loi, écartant toute méconnaissance des droits de la défense, au regard desquels les requérants l'invitaient à se prononcer. Une décision qui n'aurait sans doute jamais été rendue si la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'avait pas été adoptée.

Au terme de cette étude, faut-il considérer qu'avec la QPC, la Constitution est davantage « *entrée dans les prétoires* » – comme l'a écrit le professeur Dominique Rousseau⁽⁴¹⁾ – que dans l'hémicycle des assemblées parlementaires ? Faut-il s'étonner que le Parlement n'intervienne que ponctuellement dans le fonctionnement de la procédure ?

Sans doute la QPC a-t-elle davantage changé le Conseil constitutionnel et le rapport des citoyens aux droits et libertés garantis par la Constitution que le Parlement lui-même, qui était, et demeure, un organe politique, soumis à des contraintes qui ne sont pas celles des organes juridictionnels.

Le Conseil constitutionnel, qui rend désormais quatre fois plus de décisions *a posteriori* que de décisions *a priori*, n'est plus ni le « *chien de garde de l'Exécutif* » imaginé par Michel Debré, ni le « *canon braqué vers le Parlement* » que décrivait le professeur Charles Eisenmann, ni même l'« *organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics* » comme il se qualifia lui-même en 1962. Son rôle de protecteur des droits fondamentaux, qui s'est progressivement affirmé à partir des changements intervenus en 1971 et 1974, est désormais consacré : engagé dans un dialogue quotidien avec les parties, leurs avocats, la Cour de cassation et le Conseil d'État, statuant de façon publique et contradictoire sur les sujets de société les plus divers, il s'est définitivement « *transformé en une juridiction constitutionnelle pleine et entière* », pour reprendre des termes du président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Jean-Jacques Urvoas⁽⁴²⁾.

Les citoyens, quant à eux, se sont approprié la norme supérieure, qui ne pouvait auparavant être invoquée qu'à l'initiative d'autorités politiques. Deux auteurs se félicitent du développement, dans un pays « *élevé à la culture de la loi* », d'une « *culture de la Constitution* » : la Constitution serait « *sortie dans la rue* » et constituerait, désormais, une sorte de « *bouclier civique* »⁽⁴³⁾. Si cette présentation peut avoir l'inconvénient de laisser croire, abusivement, que le Parlement serait coutumier des atteintes aux droits et libertés chacun s'accordera au moins pour dire que : « *La loi est encore plus votée sous le regard des citoyens* »⁽⁴⁴⁾. Ce renforcement du rôle des citoyens s'inscrit d'ailleurs dans une tendance générale⁽⁴⁵⁾ et répond à l'objectif de la réforme, que le précédent chef de l'État présentait de la façon suivante : « *Remettre la Constitution au cœur des procédures juridictionnelles, c'est contribuer à la refondation du pacte républicain* »⁽⁴⁶⁾.

Il n'y a donc rien d'étonnant dans le fait que le Parlement n'ait pas été radicalement affecté par la QPC puisque celle-ci a d'abord été conçue comme « *un progrès dans la protection des droits fondamentaux* », pour reprendre les termes de l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle de 2008.

Au demeurant, le Parlement, témoin plus qu'acteur de la QPC, ne s'est pas pour autant désintéressé de cette procédure.

L'initiative parlementaire, tout d'abord, a joué un rôle déterminant sur la loi constitutionnelle elle-même, le Parlement ayant notamment pris

l'initiative d'étendre le champ du contrôle à l'ensemble de la législation et non aux seules lois promulguées après 1958 comme le prévoyait le projet initial.

De même, lors de l'élaboration de la loi organique du 10 décembre 2009, le Parlement a modifié le texte qui lui était proposé pour conférer à la question de constitutionnalité un caractère prioritaire, imposer au premier juge saisi de se prononcer « *sans délai* » et impartir au Conseil d'État et à la Cour de cassation une durée maximale de trois mois. Ce qui permit à Guy Carcassonne de conclure que : « *Le Parlement est en droit de la considérer comme sa fille* »⁽⁴⁷⁾.

Par la suite, le Parlement est resté vigilant. Lorsque des doutes ont surgi, après quelques mois de fonctionnement, sur la façon dont la QPC allait se déployer du fait de l'attitude jugée insuffisamment coopérative de la Cour de cassation, les assemblées supprimèrent la formation placée sous l'autorité du Premier président, chargée de les traiter et rendue responsable des dysfonctionnements⁽⁴⁸⁾. La commission des lois de l'Assemblée nationale continua à suivre son application, comme en témoignent les deux rapports d'information qu'elle lui consacra en 2010 puis en 2013⁽⁴⁹⁾.

Au quotidien, enfin, la QPC est, comme on l'a vu, bien présente dans la vie des assemblées et le Parlement y participe, de façon certes ponctuelle mais, parfois, déterminante. Il accompagne les mutations en cours et ne fait pas obstacle à la mise en œuvre des décisions du Conseil constitutionnel : à deux exceptions près, les délais fixés par celui-ci ont toujours été respectés. Finalement, relève une observatrice, « *les relations entre le Conseil constitutionnel et le Parlement depuis l'entrée en vigueur de la réforme semblent se placer sous le signe de la coopération, voire de la collaboration* »⁽⁵⁰⁾. Le constat fait écho à la « *bienveillance réciproque* » évoquée par le professeur Olivier Dord⁽⁵¹⁾.

Cette bienveillance a été facilitée par l'attitude du Conseil constitutionnel. Conformément à ce qu'il affirme depuis quarante ans dans le cadre du contrôle *a priori*⁽⁵²⁾, il a fait valoir, dès sa décision n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010, « *que l'article 61-1 de la Constitution, à l'instar de l'article 61, ne [lui] confère pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; que cet article lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité d'une disposition législative aux droits et libertés que la Constitution garantit* ». En conséquence, jugera-t-il par la suite, « *il ne lui appartient pas d'indiquer les modifications des règles qui doivent être choisies pour qu'il soit remédié à l'inconstitutionnalité constatée* ». L'autolimitation du juge constitutionnel est particulièrement marquée sur les questions dites « *sociétales* »⁽⁵³⁾.

De même, la transposition en matière de QPC des instruments de contrôle créés dans le cadre du contrôle préventif, notamment les réserves d'interprétation, est la marque d'une volonté « *de préserver la loi et la liberté de choix politique du législateur* »⁽⁵⁴⁾.

En définitive, pour certains auteurs, le contrôle de constitutionnalité, désormais complet, aurait « *consolidé le modèle français de démocratie constitutionnelle* »⁽⁵⁵⁾. La formule doit être maniée avec précaution car la notion de démocratie constitutionnelle affecte, dans sa vision extrême, le modèle de la démocratie représentative, invitée à s'effacer au profit d'une hypothétique – mais ô combien contestable – « *République du droit* »⁽⁵⁶⁾. C'est la raison pour laquelle, dans l'immédiat, on se contentera d'affirmer, plus modestement, que la protection des droits voulue, en 2008, par le constituant, a effectivement été améliorée, sans que pour autant les équilibres de notre système institutionnel aient été bouleversés.

⁽¹⁾ Décision n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010, *Consorts L.* (cristallisation des pensions).

⁽²⁾ Article 29 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

⁽³⁾ Guy Carcassonne, « Le Parlement et la QPC », *Pouvoirs*, 137, 2011, page 73.

⁽⁴⁾ Loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009.

⁽⁵⁾ Voir les observations du président de l'Assemblée nationale sur la loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, visées dans la décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, ou celles du président du Sénat sur la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, visées dans la décision n° 2012-655 DC du 24 octobre 2012. Pour un exemple plus récent, voir les observations formulées par les deux présidents sur la loi relative à la délimitation des régions, visées dans la décision n° 2014-709 DC du 15 janvier 2015.

⁽⁶⁾ Décision n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010, *M. Alain C. et autre* (indemnité temporaire de retraite outre-mer), cons. 7.

⁽⁷⁾ Décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, *SNC Kimberly Clark* (incompétence négative en matière fiscale), cons. 3.

(8) Décision n° 2010-33 QPC du 22 septembre 2010, *Société Esso SAF* (cession gratuite de terrain).

(9) Décision n° 2011-129 QPC du 13 mai 2011, *Syndicat des fonctionnaires du Sénat* (actes internes des assemblées parlementaires).

(10) Décision n° 2014-407 QPC du 18 juillet 2014, *MM. Jean-Louis M. et Jacques B.* (Seconde fraction de l'aide aux partis et groupements politiques).

(11) Décision n° 2011-4538 Sénat du 12 janvier 2012. Voir, à ce propos, l'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.

(12) Décisions n° 2012-4563/4600 AN et n° 2012-4565/67/68/74/75/76/77 AN du 18 octobre 2012.

(13) Décision n° 88-1082/1117 AN, 21 octobre 1988, *Val d'Oise*, 5^e circ.

(14) Voir, par exemple, la censure avec effet immédiat de l'article L. 7 du code électoral, qui prévoyait une interdiction d'inscription sur les listes électorales emportant inéligibilité pour les personnes condamnées à un certain nombre d'infractions, au motif que cette disposition méconnaissait le principe constitutionnel d'individualisation des peines, par la décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010.

(15) Les décisions rendues depuis le 1^{er} mars 2010 se répartissent de la façon suivante : 54,4 % de décisions de conformité, 11 % de conformité sous réserve, 19,2 % de non-conformité totale, 9,1 % de non-conformité partielle, 5,2 % de non-lieux et 1,1 % de décisions relatives à des aspects de procédure.

(16) Décision n° 2012-240 QPC du 4 mai 2012, *M. Gérard D.* (définition du délit de harcèlement sexuel).

(17) Loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel.

(18) Voir, par exemple, l'opinion du Professeur Philippe Blacher, « Associer le Parlement à la QPC ! À propos de la décision 2012-240 QPC Harcèlement sexuel », *Droitpublic.net*, 7 mai 2012.

(19) Décision n° 2010-8 QPC du 18 juin 2010, *Époux L.* (faute inexcusable de l'employeur).

(20) Proposition de loi n° 613 visant à instaurer la réparation intégrale des préjudices subis par les victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles en cas de faute inexcusable de l'employeur déposée, le 6 juillet 2010, par M. Jean-Pierre Godefroy.

(21) Proposition de loi n° 2886 visant à assurer la réparation intégrale des victimes du travail en cas de faute inexcusable de l'employeur déposée, le 19 octobre 2010, par M. Pierre Morel-A-L'Huissier.

(22) Article 86 de la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013.

(23) Décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, *M. Daniel W. et autres* (garde à vue).

(24) Décision n° 2010-32 QPC du 22 septembre 2010, *M. Samir M. et autres* (retenue douanière).

(25) Par exemple sur le dispositif dit du « petit dépôt » résultant de l'article 803-3 du code de procédure pénale.

(26) Décisions QPC n° 2011-191/194/195/196/197 du 18 novembre 2011, *Mme Élise A. et autres* (garde à vue II) ; n° 2011-223 du 17 février 2012, *Ordre des avocats au Barreau de Bastia* (garde à vue en matière de terrorisme : désignation de l'avocat) ; n° 2012-228/229 du 6 avril 2012, *M. Kiril Z.* (enregistrement audiovisuel des interrogatoires et des confrontations des personnes mises en cause en matière criminelle) ; n° 2014-420/421 du 9 octobre 2014, *M. Maurice L. et autres* (prolongation exceptionnelle de la garde à vue pour des faits d'escroquerie en bande organisée) ; n° 2014-428 QPC du 21 novembre 2014, *M. Nadav B.* (report de l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue en matière de délinquance ou de criminalité organisée).

(27) Rapport pour avis n° 2989 déposé le 1^{er} décembre 2010.

(28) Décision n° 2012-235 QPC du 20 avril 2012, *Association Cercle de réflexion et de proposition d'actions sur la psychiatrie* (dispositions relatives aux soins psychiatriques sans consentement).

(29) Loi n° 2013-367 869 du 27 septembre 2013 modifiant certaines dispositions issues de la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge.

(30) 2013-367 du 14 février 2014 ; 2012-235 du 20 avril 2012 ; 2011-202 du 2 décembre 2011 ; 2011-185 du 21 octobre 2011 ; 2011-174 du 6 octobre 2011 ; 2011-135/140 du 9 juin 2011 ; 2010-71 du 26 novembre 2010.

(31) Décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, *Commune de Salbris* (Répartition des sièges de conseillers communautaires entre les communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération).

(32) Propositions de loi autorisant l'accord local de représentation des communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération : n° 782, présentée, le 24 juillet 2014, par MM. Alain Richard et Jean-Pierre Sueur ; n° 793, présentée, le 3 septembre 2014, par MM. Patrice Gélard, Jean-Pierre Leleux, Alain Milon, Jean-Claude Carle et les membres du groupe UMP.

(33) Débats Sénat 22 octobre 2014.

(34) Guillaume Drago, « L'influence de la QPC sur le Parlement ou la loi dictée du Conseil constitutionnel », *Jus Politicum, Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008*, n° 6, octobre 2011.

(35) Décision n° 2010-44 QPC du 29 septembre 2010, *Époux M.* (impôt de solidarité sur la fortune), cons. 11.

(36) Voir Emmanuel Cartier, « La question prioritaire de constitutionnalité », *Étude sur le réagencement du procès et de l'architecture juridictionnelle française*, 2012, Univ. Lille II, Centre de recherche droits et perspectives du droit.

(37) Guy Carcassonne, « Le Parlement et la QPC », *op. cit.*, page 81.

(38) Rapport n° 2648 présenté par M. Jean-Paul Garraud au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, 23 juin 2010, page 34.

(39) Décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994.

(40) Julie Benetti, « La saisine parlementaire au titre de l'article 61 de la Constitution », in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, Dalloz, n° 38-2013, page 97.

(41) « La Constitution dans les prétoires », in : Dominique Rousseau (dir), *La question prioritaire de constitutionnalité*, 2^e éd., Lextenso éditions, 2012, p. 1.

(42) Rapport d'information n° 842 déposé le 27 mars 2013 par M. Jean-Jacques Urvoas au nom de la commission des lois sur la question prioritaire de constitutionnalité.

(43) Dominique Rousseau, Julien Bonnet, « La QPC, une révolution qui continue », *La Revue Parlementaire*, 2009.

(44) Guillaume Drago, « L'influence de la QPC sur le Parlement ou la loi dictée du Conseil constitutionnel », *op. cit.*

(45) Voir, par exemple, la possibilité offerte par l'article 83 du Règlement de l'Assemblée nationale de faire des observations sur les études d'impact désormais associées à la plupart des projets de loi, ainsi que les procédures de consultation numérique des citoyens expérimentées sur certains projets de loi ou de réforme (conférence de presse du président Claude Bartolone, mercredi 8 octobre 2014). Voir également le renforcement de la publicité des travaux des commissions issu des modifications apportées à l'article 46 du Règlement précité par la résolution du 28 novembre 2014.

(46) Discours de Nicolas Sarkozy, président de la République, au Conseil constitutionnel, 1^{er} mars 2010, in *Les nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, Dalloz, n° 29-2010, p. 14.

(47) Guy Carcassonne, « Le Parlement et la QPC », *op. cit.*, page 75.

(48) Loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution, article 12.

(49) Rapport d'information n° 2838 déposé le 5 octobre 2010 par M. Jean-Luc Warsmann au nom de la commission des lois sur l'évaluation de

la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution ; rapport d'information n° 842 déposé le 27 mars 2013 par M. Jean-Jacques Urvoas au nom de la commission des lois, *op. cit.*

(50) Marthe Fatin-Rouge Stéfani, « Les suites des décisions rendues par les juridictions constitutionnelles dans le cadre de questions d'inconstitutionnalité », in *La question prioritaire de constitutionnalité, approche de droit comparé*, sous la direction de Laurence Gay (juillet 2014), page 353.

(51) Olivier Dord, « La QPC et le Parlement : une bienveillance réciproque », in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, Dalloz, n° 38-2013, page 23.

(52) Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, loi relative à l'interruption volontaire de grossesse, cons. 1.

(53) Voir, par exemple, la décision n° 2010-92 QPC du 28 janvier 2011, sur l'interdiction du mariage entre personnes de même sexe.

(54) Olivier Dord, « La QPC et le Parlement : une bienveillance réciproque », *op. cit.*, page. 36.

(55) Pierre-Alain Collot, « La QPC, quelle nouvelle lecture parlementaire du contrôle de constitutionnalité ? », LGDJ, Actes du colloque de Toulouse « Questions sur la question », 14 juin 2013.

(56) Voir, à ce propos, Bastien François, « Justice constitutionnelle et démocratie constitutionnelle, critique du discours constitutionnaliste européen », in Jacques Chevallier, dir., *Droit et Politique*, PUF, 1993.