

## **Le Conseil constitutionnel vu par les juges européens**

9<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel 26, 27 et 28 juin 2014

### **RACHO Tania**

Doctorante contractuelle, Université Panthéon-Assas, Paris II

Atelier C : Ordre constitutionnel, Ordre international et Ordres européens

« Si le Conseil constitutionnel est désormais une juridiction, il n'est pas une juridiction comme les autres mais une juridiction constitutionnelle »<sup>1</sup>. Cette nouvelle dénomination attribuée au Conseil constitutionnel français n'est pas le fruit d'une évolution de l'institution mais bien un écho à la vision que se font les juges européens du Conseil.

La multiplication des sources internationales et européennes comprenant un effet direct dans les sources internes a eu pour conséquence d'accroître le nombre de sources disponibles pour les justiciables. La particularité de ces sources européennes, spécifiquement la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, est qu'elles s'immiscent dans les États dans des domaines protégés au niveau constitutionnel. En France, cette immixtion n'est pas reconnue puisque la Constitution prévoit, en son article 55, que les traités ont une autorité supérieure à la loi et il est déduit de l'article 54 que cette autorité est inférieure à la Constitution puisque la norme internationale ne peut être intégrée dans l'ordre juridique français lorsqu'elle est en contradiction avec la Constitution.

L'articulation entre les sources paraît ainsi évidente : formellement le Conseil constitutionnel ne se préoccupe que de la Constitution puisque les normes internationales lui sont inférieures, il avait d'ailleurs très rapidement exclu la possibilité d'un contrôle de conventionnalité dans sa décision IVG de 1975<sup>2</sup>. Matériellement, le débat diffère quelque peu. Si l'on considère l'approche statique de la théorie de la hiérarchie des normes de Hans Kelsen, le contenu d'une norme inférieure doit être conforme au contenu de la norme supérieure. Or les droits fondamentaux sont considérés

---

1 P. DEUMIER, « Le Conseil constitutionnel, juridiction impartiale et indépendante ? », *RTD Civ.*, 2012, p. 481.

2 C. cstnel, décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, *loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse*.

comme étant par essence des droits supérieurs devant se situer en haut de la pyramide, faisant partie de la constitution sociale d'un État. Ainsi, la confrontation entre Convention européenne des droits de l'homme, Charte des droits fondamentaux et bloc de constitutionnalité devrait amener le Conseil constitutionnel à prendre en compte ces instruments européens. Pourtant, ce dernier ne souhaite pas se tourner vers ces sources qui pourraient pourtant lui apporter *a minima* des éléments de comparaison intéressante<sup>3</sup>. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est pertinente en raison de son caractère évolutif et la Charte des droits fondamentaux reconnaît explicitement certains droits nouveaux, comme les droits catégoriels des personnes âgées, article 25, ou encore des personnes handicapées à l'article 26. De par sa fonction nouvelle dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), le Conseil agit dans un contentieux vivant mettant en exergue son rôle de protecteur des droits fondamentaux. Néanmoins, cela ne l'incite pas plus à puiser dans les sources européennes, il donne l'impression d'ignorer volontairement ces juges européens, même si certains progrès apparaissent sur le terrain de la communication avec les juridictions européennes<sup>4</sup>. L'exemple souvent donné de la seule tentative d'utilisation d'une jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme par le Conseil est une expérience malheureuse puisque le Conseil avait inclus un arrêt qui n'était alors pas encore définitif<sup>5</sup>. Serait-ce l'importance quantitative des sources à disposition qui serait effrayant ? En tout cas il semble que le débat relatif à la possibilité pour le Conseil constitutionnel de procéder à un contrôle de conventionnalité puisse se rouvrir car cela permettrait plus de cohérence dans l'espace plus largement européen de protection des droits fondamentaux. Le Conseil constitutionnel pourrait ainsi participer à la détermination des valeurs européennes en s'appropriant les sources à sa disposition. L'augmentation des recours préjudiciels à la Cour de justice de l'Union européenne par des juridictions constitutionnelles est symptomatique de l'avancée du droit de l'Union et de son importance dans les ordres juridiques nationaux. Il est devenu impossible d'ignorer le droit de l'Union.

Malgré cet échec momentané, la QPC reste une voie de droit intéressante pour les justiciables, s'insérant dans un ensemble de contentieux de protection des droits fondamentaux déjà assez intense. La multiplicité des recours peut-elle d'ailleurs nuire à la protection des droits fondamentaux ? Ce regard critique a été proposé dès 1993 par le doyen Vedel à l'académie d'Athènes. Depuis, la création de la QPC a intensifié cette « overdose de contrôles juridictionnels

3 M. GAUTIER, « L'entrée timide du Conseil constitutionnel dans le système juridictionnel européen », *AJDA*, 2013, p. 1086.

4 V. notamment : P. GAÏA, « Le Conseil constitutionnel et l'Europe », in *Renouveau du droit constitutionnel*, Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu, Paris, Dalloz, 2007, p. 1279.

5 C. cstnel, décision n° 2004-505 DC, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*.

nationaux et européens »<sup>6</sup>. Est-ce le signe d'une force, dont l'accès accru aux juridictions serait l'expression d'une meilleure maîtrise des droits fondamentaux par les justiciables ou au contraire le signe d'une faiblesse, les multiples voies de recours démontrant la violation fréquente des droits fondamentaux et la recherche continue de moyens de protection ? Prenons l'exemple de l'arrêt *Association médiation sociale* de la Cour de justice de l'Union européenne du 15 janvier 2014. En l'espèce, l'exclusion de certains types de contrats aidés du calcul des seuils des effectifs d'une entreprise était remis en cause par un syndicat pour cette association qui comptait plus de 100 personnes en taille réelle mais moins de 11 salariés selon le décompte de la législation française. Le litige a donné lieu à une QPC transmise au Conseil constitutionnel, qui n'a pas estimé que les droits protégés constitutionnellement étaient enfreints. La Cour de justice a été ensuite saisie d'un renvoi préjudiciel, estimant quant à elle que la Charte des droits fondamentaux ne pouvait pas s'appliquer dans un litige horizontal tout en précisant explicitement que la législation française en cause ne respectait pas les dispositions de l'Union. Ainsi, malgré l'utilisation des voies de recours existantes, le justiciable ne pourra pas voir la norme nationale être écartée ni abrogée. Si le Conseil constitutionnel observait plus précisément le droit européen il aurait pu s'appuyer lui même sur l'article 27 de la Charte qui concerne le droit à l'information et à la consultation, ou en tout cas s'en inspirer afin d'appuyer un principe à valeur constitutionnelle. Il aurait pu également procéder à un renvoi préjudiciel ce qui aurait peut-être abouti directement à l'abrogation de la disposition litigieuse.

Quoiqu'il en soit, la question qui se pose ici est inversée puisque l'étude n'a pas pour objet d'analyser la position du Conseil constitutionnel face aux juges européens mais au contraire d'étudier la vision que ces juges peuvent avoir de notre institution, spécifiquement depuis l'apparition de la QPC qui a un fort impact sur la structure du Conseil. En effet, même si au niveau interne le débat de la nature institutionnelle du Conseil s'est quelque peu essoufflé il reprend de la vigueur au niveau externe, spécifiquement européen. Les deux juridictions européennes que sont la Cour de justice de l'Union européenne (I) et la Cour européenne des droits de l'homme (II) peuvent être amenées à s'intéresser au Conseil constitutionnel, parce qu'il procède à un renvoi préjudiciel alors en tant que juridiction ou encore pour vérifier s'il remplit les conditions du procès équitable en tant que Tribunal. La rencontre des deux ordres, constitutionnel et européen, sera ainsi observée par le prisme des juges européens.

---

6 D. ROUSSEAU rappelle cette intervention dans « De quoi le Conseil constitutionnel est-il le nom ? », *Jus politicum*, n°7, 2012, p. 1.

## I. Le Conseil constitutionnel vu par la Cour de justice de l'Union européenne

Les rapports entre le Conseil constitutionnel et la Cour de justice ont été inexistantes pendant des décennies<sup>7</sup>. Le Conseil ne s'intéressant pas aux sources européennes en raison de son refus du contrôle de conventionnalité ce dernier n'a pas eu à faire face au droit de l'Union. La situation a progressivement changée principalement en raison d'un facteur : la prise en compte spécifique du droit de l'Union dans la Constitution aux articles 88 et suivants. Ainsi, l'obligation de transposer des directives ayant valeur constitutionnelle, le Conseil a dû adapter sa position. Ensuite, le mandat d'arrêt européen étant expressément visé par la Constitution, il a pu servir de prétexte au premier renvoi préjudiciel opéré par le Conseil qui servira de référence et démontre la qualité de juridiction du Conseil (A) sans pour autant préciser si cela implique des obligations de renvoi (B).

### A. Le Conseil constitutionnel, juridiction au sens de l'article 267 TFUE ?

L'article 267 TFUE encadre la procédure de renvoi préjudiciel. La première condition de recevabilité est que la question provienne d'une « juridiction ». La notion de juridiction est autonome, elle ne correspond donc pas à la détermination que chaque État se fait de ses institutions et la Cour de justice en a précisé le contour sans directement donner de définition du terme de juridiction. Rapidement<sup>8</sup>, la Cour a estimé que la détermination de juridiction se ferait par le biais d'un faisceau d'indices. Ainsi, elle propose des critères qui peuvent être modulés : l'origine légale de l'organe, sa permanence, le caractère obligatoire de sa juridiction, la nature contradictoire de la procédure, l'application, par l'organe, des règles de droit, ainsi que son indépendance<sup>9</sup>. Ces critères ne s'appliquent d'ailleurs pas seulement lorsque l'on évoque la juridiction compétente pour procéder à un renvoi préjudiciel, ils permettent également de déterminer ce qu'est une « juridiction pénale » au sens de la décision-cadre MAE du 13 juin 2002<sup>10</sup>.

C'est évidemment le critère d'indépendance qui pose des problèmes et qui est paradoxalement considéré par la Cour de justice comme l'un des plus importants<sup>11</sup>. Structurellement,

---

7 P. MANIN, « Le Conseil constitutionnel français et le droit de l'Union européenne : prudence et pragmatisme », in *Réalisations et défis de l'Union européenne*, Mélanges en hommage à Panayotis Soldatos, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 347.

8 CJCE, 30 juin 1966, *Veuve G. Vaassen-Göbbels contre direction du Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf*, aff. 61/65, *Rec.* 1966 p. 377

9 CJCE, 17 septembre 1997, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH contre Bundesbaugesellschaft Berlin mbH*, aff. C-54/96, *Rec.* p. I-4961.

10 CJUE, 4 novembre 2013, *Marián Baláž*, aff. C-60/12, *nepr.*

11 CJCE, 30 mars 1993, *Pierre Corbiau*, aff. C-24/92, *Rec.* p. I-1277.

le Conseil constitutionnel n'a pas été pensé pour accueillir des litiges mais il s'agissait bien d'un *Conseiller* composé de personnalités pertinentes pour proposer un avis sur des projets de loi, soit sur la partie plus politique que juridique du processus légal. La QPC modifie cette approche puisque la procédure permet à des justiciables d'accéder à cette institution composée de sages qui ne sont pas nécessairement des juristes, qui soumettent un litige concret au Conseil et attendent en conséquence une réponse juridique. Le Conseil est devenu une juridiction sans que sa composition et son fonctionnement ne soient repensés.

La Cour de justice a eu l'occasion de préciser le critère d'indépendance en estimant qu'il correspond à la fois à l'indépendance de jugement des membres, en ajoutant que l'inamovibilité peut démontrer l'absence d'influence extérieure ; au respect de l'objectivité qui s'exprime par une absence de proximité avec l'une des parties ou l'objet du litige ; et l'absence d'intérêt dans la solution du litige<sup>12</sup>. Finalement, la Cour propose des règles permettant la garantie de l'indépendance : « la composition de l'instance, la nomination, la durée des fonctions ainsi que les causes d'abstention, de récusation et de révocation de ses membres »<sup>13</sup>. En l'occurrence, le Conseil constitutionnel est composé de neuf membres nommés pour une durée de neuf ans non renouvelable et des règles d'incompatibilité sont prévues. En revanche, ils sont nommés par des personnalités politiques qui ne peuvent pas les révoquer. Les Présidents de la République n'exerçant plus leurs fonctions sont également invités à siéger mais sans durée de mandat précisée<sup>14</sup>. Ainsi, l'absence de renouvellement du mandat permet de garantir une certaine indépendance et la pratique de récusation des Présidents de la République permettrait *a priori* de remplir la même condition pour les membres dits de droit même s'il reste en apparence un problème d'indépendance et d'objectivité.

Chacun des critères fait l'objet de précisions par la Cour de justice. Par exemple, la juridiction doit rendre une décision de caractère juridictionnel<sup>15</sup>, ce qui implique qu'elle n'agisse pas dans un cadre administratif ou d'investigation. Ainsi, la Cour a pu préciser que l'institution qui exerçait plusieurs rôles, comme le Conseil d'État français qui a un versant conseil et un contentieux, pouvait tout de même être qualifié de juridiction dans l'exercice de ses « fonctions juridictionnelles »<sup>16</sup>. Ce qui implique *a fortiori* que le Conseil lorsqu'il est saisi *a priori* n'agit pas en tant que juridiction,

---

12 CJCE, 19 septembre 2006, *Graham J. Wilson contre Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*, aff. C-505/04, *Rec.* p. I-8613, spéc. § 51 et 52.

13 *Ibid.*, § 53.

14 V. R. BATINDER, « Une exception française : les anciens présidents de la République au Conseil constitutionnel », in *Renouveau du droit constitutionnel*, Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu, Paris, Dalloz, 2007, p. 513.

15 CJUE, 19 décembre 2012, *Epitropos tou Elegktikou Synedriou sto Ypourgeio Politismou kai Tourismou contre Ypourgeio Politismou kai Tourismou – Ypiresia Dimosionomikou Elenchou*, aff. C-363/11, *nepr.*

16 CJUE, 31 janvier 2013, *Valeri Hariev Belov contre CHEZ Elektro Bulgaria AD*, aff. C-394/11, *nepr.* spéc. § 40.

notamment car il ne tranche alors pas de litige. Par ailleurs, il est arrivé que l'institution saisissant la Cour de justice anticipe la condition de juridiction comme dans une demande de la Cour constitutionnelle italienne qui prend soin de rappeler qu'elle a fourni les éléments concernant sa qualité et qu'elle satisfait à tous les critères. La Cour ne revient néanmoins pas du tout sur cette qualité dans son appréciation de la question préjudicielle<sup>17</sup>, offrant une place privilégiée aux juridictions constitutionnelles. Dans une affaire provenant de la Cour constitutionnelle belge, la Cour de justice n'a pas hésité à pointer du doigt l'absence d'élément « *concret permettant de considérer que la situation juridique en cause dans le litige au principal relève du champ d'application du droit de l'Union* »<sup>18</sup> constatant ainsi l'irrecevabilité de la question préjudicielle.

Le Conseil n'est ainsi pas exclu de la qualification de juridiction puisque dans la décision *Jérémy F.*<sup>19</sup>, la Cour de justice a éludé toute question de recevabilité pour ne répondre que sur le fond du litige, faisant un choix plus politique que juridique sur ce terrain. La qualité de juridiction ainsi implicitement admise, le Conseil étant amené à statuer en premier et dernier ressort sur les QPC qui lui sont transmises doit-il respecter les obligations des juridictions quant au renvoi préjudiciel ?

## **B. Le Conseil constitution, une juridiction soumise aux obligations de renvoi préjudiciel ?**

Les obligations incombant aux juridictions de dernier ressort dépendent de la nature du renvoi préjudiciel. En effet, en cas de demande interprétative c'est l'article 267 TFUE qui précise l'obligation de saisine tandis qu'en matière d'invalidité l'obligation est prétorienne et ne concerne pas que les juridictions de dernier ressort.

D'une part, l'article 267 TFUE prévoit que les juridictions de dernier ressort doivent saisir la Cour de justice lorsqu'un doute sur l'interprétation d'un texte se profile. Le cas *Jérémy F.* aurait-il pour conséquence de faire appliquer cette obligation au Conseil constitutionnel ? Ici c'est l'étendue de l'impact de cette première saisine qui se pose. La Cour de justice précise que la notion de dernier ressort est déterminée lorsque les décisions que rend l'institution ne sont pas susceptibles « d'un recours juridictionnel de droit interne »<sup>20</sup>.

17 CJCE, 17 novembre 2009, *Presidente del Consiglio dei Ministri contre Regione Sardegna*, aff. C-169/08, *Rec.* p. I-10821, spéc. §11 et §12.

18 CJUE, 8 mai 2014, *Pelckmans Turnhout NV contre Walter Van Gestel Balen NV et autres*, aff. C-438/12, *nepr.*

19 C. estnel, décision n° 2013-314P QPC du 4 avril 2013, *Jérémy F.* V. H. LABAYLE et R. MEHDI, « Le droit au juge et le mandat d'arrêt européen : lectures convergentes de la Cour de justice de l'Union européenne et du Conseil constitutionnel », *RFDA*, 2013, p. 691.

20 CJUE, 19 décembre 2012, *Epitropos tou Elegktikou Synedriou sto Ypourgeio Politismou kai Tourismou contre*

Il nous semble que le Conseil constitutionnel a saisi la Cour de justice dans le cadre précis du mandat d'arrêt européen, qui est explicitement visé à l'article 88-4 de la Constitution. Ainsi, le Conseil constitutionnel se limiterait potentiellement à ce cas de renvoi ou pourrait aussi envisager une question relative à l'obligation de transposition des directives. Dans les autres domaines du droit de l'Union, le Conseil préfèrera certainement maintenir la position actuelle qui est de laisser les juridictions ordinaires procéder à un contrôle de conventionnalité et estimer, sans être obligé, s'il est opportun de procéder à un renvoi. De plus, une demande de QPC peut émaner d'une juridiction de première instance, ce qui implique qu'un appel est ensuite possible puis éventuellement un pourvoi. L'occasion de saisir la Cour de justice se présenterait alors plusieurs fois, le but de l'obligation étant de se garantir une application uniforme du droit de l'Union et qu'un doute d'interprétation soit nécessairement soumis à la Cour de justice au cours d'un litige.

D'autre part, la Cour de justice a imposé dans son arrêt *Foto-frost* de 1987<sup>21</sup> que le renvoi soit obligatoire en cas de doute sur la validité d'un acte de l'Union, quelque soit le degré de juridiction en cause. Les juridictions nationales ne peuvent pas invalider un acte mais peuvent en revanche confirmer la validité de celui-ci. Ici, le Conseil constitutionnel devrait potentiellement élargir son horizon de saisine, au-delà du mandat d'arrêt européen, puisqu'une QPC portant sur une matière réglementée par le biais d'un acte de l'Union dont la validité n'est pas claire devrait nécessairement être présentée à la Cour de justice<sup>22</sup>.

À titre comparatif, très peu d'autres juridictions constitutionnelles ont opéré un renvoi préjudiciel, semblant indiquer que l'obligation ne les concernent pas, même si l'Avocat général Pedro Cruz Villalon estime que ces juridictions constitutionnelles « intègrent de plus en plus le droit de l'Union pour l'inclure dans leurs paramètres d'évaluation constitutionnelle »<sup>23</sup>. Le Tribunal constitutionnel fédéral allemand a procédé à son premier renvoi cette année, dans le domaine de la Banque centrale européenne<sup>24</sup>. Le Tribunal constitutionnel espagnol a, quant à lui, posé sa seule question préjudicielle pour un litige portant sur le mandat d'arrêt européen, comme dans l'affaire

---

*Ypourgeio Politismou kai Tourismou – Ypiresia Dimosionomikou Elenchou, op. cit.*

21 CJCE, 22 octobre 1987, *Foto-Frost contre Hauptzollamt Lübeck-Ost*, aff. 314/86, *Rec.* 1987 p. 4199.

22 C'est d'ailleurs ce qu'il s'est passé dans l'arrêt du 8 avril 2014 *Digital Rights* de la Cour de justice de l'Union européenne. En l'occurrence, la juridiction constitutionnelle autrichienne a initié le recours ainsi que la *High Court* irlandaise, recours qui a abouti à la reconnaissance de l'invalidité de la directive 2006/24/CE sur la conservation des données.

23 Conclusions de l'Avocat général Pedro Cruz Villalón présentées le 10 juin 2010 sous l'affaire C-173/09, *Georgi Ivanov Elchinov contre Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa*.

24 CJUE, affaire pendante C-62/14, *Gauweiler*, demande enregistrée le 4 avril 2014 au greffe de la Cour de justice de l'Union européenne.

Jérémy F., dans une affaire *Melloni*<sup>25</sup>. À l'inverse, seules les juridictions constitutionnelles italienne, belge et autrichienne dialoguent fréquemment avec la Cour de justice de l'Union. La Cour constitutionnelle autrichienne est d'ailleurs à l'origine de la demande de contrôle de conformité d'un acte de l'Union à la Charte des droits fondamentaux aboutissant à la reconnaissance de l'invalidité de la directive 2006/24/CE sur la conservation des données<sup>26</sup>.

Enfin, il faut rappeler que la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) a développé une jurisprudence en matière de renvoi préjudiciel. La Cour estime que le refus de présenter une question préjudicielle à une autre juridiction ne consiste pas en une violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (Convention EDH) relatif au procès équitable<sup>27</sup>, à condition que le refus soit motivé. En revanche, l'absence de renvoi préjudiciel ne permet pas à la Cour EDH de constater une équivalence de protection des droits fondamentaux entre son système et celui de l'Union européenne évitant que les États ne soient sanctionnés pour leur application du droit de l'Union<sup>28</sup>. Ainsi, en cas d'absence de renvoi préjudiciel, la France pourra être condamnée pour un acte qui aurait pu autrement faire l'objet de la présomption de protection équivalente dégagée par la jurisprudence *Bosphorus* de 2005<sup>29</sup>.

La Cour de justice a donc une approche souple du Conseil constitutionnel et des juridictions constitutionnelles en général. À travers la lecture de sa jurisprudence il est possible de comprendre que la Cour de justice cherche à éviter un conflit avec des juridictions solennelles des États membres même si cela signifie renier une partie de sa jurisprudence pour ces juridictions.

## II. Le Conseil constitutionnel vu par la Cour européenne des droits de l'homme

De son côté, la Cour EDH peut également se retrouver confrontée au Conseil constitutionnel<sup>30</sup>. Même si ce dernier a du mal à reconnaître explicitement l'utilisation de la jurisprudence de la Cour EDH<sup>31</sup>, la Cour pourra appliquer certaines disposition de sa Convention au

---

25 CJUE, Gde Chbr., 26 février 2013, *Stefano Melloni contre Ministerio Fiscal*, aff. C-399/11, *nepr*.

26 CJUE, Gde chbr., 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland Ltd contre Minister for Communications, Marine and Natural Resources et autres et Kärntner Landesregierung et autres*, aff. jtes C-293/12 et C-594/12, *nepr*.

27 CEDH, 20 septembre 2011, *Ullens de Schooten et Rezabek c. Belgique*, req. 3989/07 et 38353/07.

28 CEDH, 6 décembre 2012, *Michaud c. France*, req. 12323/11.

29 CEDH, 30 juin 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande*, req. 45036/98.

30 O. DUTHEILLET DE LAMOTHE, « Conseil constitutionnel et Cour européenne des droits de l'homme : un dialogue sans paroles, in *Le dialogue des juges*, Mélanges en l'honneur du président Bruno Genevois, Paris, Dalloz, 2009, p. 403.

31 C. cstnel, décision n° 2004-505 DC, *op. cit*.



Conseil. D'une part, la nouvelle voie procédurale offerte aux justiciables, la QPC, doit-elle être utilisée avant la saisine de la Cour EDH (A) ? D'autre part, les conditions du procès équitable pourraient être appliquées au Conseil à condition que celui-ci soit un tribunal au sens de la notion autonome définie par la Cour EDH (B).

### A. La QPC : un recours interne à épuiser ?

Pour qu'un recours individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme soit recevable, il faut que les voies de recours internes disponibles aient été utilisées, selon l'article 35 de la Convention EDH. Évidemment, dans son rôle de contrôle de constitutionnalité *a priori*, le Conseil constitutionnel ne présente pas de voies de recours accessibles pour les justiciables. C'est avec l'arrivée de la QPC que l'on peut s'interroger sur la nécessité de prouver qu'une question a été présentée au juge. Le caractère constitutionnel de la juridiction ne détermine pas automatiquement si la voie de recours constitutionnelle sera comprise dans la condition de l'article 35 de la Convention.

Il faut rappeler que le concept de cette condition est de permettre à un État de redresser une situation de violation des droits fondamentaux, conformément au principe de subsidiarité dont l'importance est d'ailleurs rappelée par le protocole additionnel n° 15, ouvert à la signature le 24 juin 2013. Ainsi, les recours disponibles doivent permettre de réparer la violation qui pourrait être ultérieurement constatée par la Cour EDH. Dans ce cadre, la Cour européenne des droits de l'homme a déjà jugé qu'un requérant aurait du saisir la Cour constitutionnelle serbe avant de s'adresser à la Cour<sup>32</sup> et à l'inverse que la saisine de la Cour constitutionnelle lettonne ou allemande n'était pas un recours utile<sup>33</sup> alors qu'il s'agit pour cette dernière d'un recours par voie d'action.

L'approche reste casuistique et conditionnée par la possibilité de présenter des griefs proches de ceux qui seraient entendus par la Cour EDH<sup>34</sup>. Est-ce le cas pour le Conseil constitutionnel français ? *A priori*, dans les cas où il est saisi d'une demande concernant un droit protégé par la Convention et ses protocoles additionnels, la voie de recours a une utilité puisqu'elle peut aboutir à l'abrogation de la disposition litigieuse, conséquence plus intense que le contrôle de

---

32 CEDH, 1er décembre 2009, *Vinčić and others c. Serbie*, req. 44698/06.

33 CEDH, 8 juin 2006, *Sürmeli c. Allemagne*, req. 75529/01 et CEDH, 15 avril 2014, *Djundiks c. Lettonie*, req. 14920/05.

34 CEDH, 25 mars 2014, *Vučković et autres c. Serbie*, req. 17153/11, spéc. § 74 et 75.

conventionnalité et ainsi avoir un impact sur le litige concret. De plus, même si les juridictions ordinaires refusent de transmettre la QPC, une décision motivée sera rendue, permettant ainsi de démontrer que le justiciable a souhaité utiliser cette voie de recours qui lui était disponible mais qu'elle n'a pas été effective pour le cas d'espèce. La Cour européenne aura certainement à se prononcer sur la question prioritaire de constitutionnalité française dans les années à venir mais n'a pu encore le faire au vu de son stock d'affaires pendantes.

De plus, la question de la prise en compte du délai raisonnable peut être envisagée. En effet, la QPC allonge nécessairement le temps de procédure, même si ce temps est encadré<sup>35</sup>. Le temps de procédure d'une QPC ne devant pas dépasser six mois, toutes juridictions confondues, et trois mois devant le Conseil. Néanmoins, lorsque le Conseil constitutionnel a saisi la Cour de justice<sup>36</sup>, même si celle-ci a statué en procédure préjudicielle d'urgence, le délai imparti de trois mois du Conseil a été dépassé. La Cour EDH a déjà sanctionné l'Allemagne pour non respect du délai raisonnable pour un recours constitutionnel<sup>37</sup>. Mais il faut préciser que le contrôle de constitutionnalité allemand est un contrôle par voie d'action, ce qui implique qu'il n'y a pas de litige pendant, contrairement au recours français par voie d'exception. Dans un arrêt *Ruiz-Mateos c. Espagne*<sup>38</sup>, la prise en compte d'un renvoi au Tribunal constitutionnel espagnol était explicitement en cause. En l'espèce, la Cour EDH rejette le caractère politique d'un contrôle de constitutionnalité et estime que l'impact que peut avoir ce renvoi sur le litige suffit à l'inclure dans le calcul du délai raisonnable. En l'occurrence, le renvoi devant le Tribunal constitutionnel espagnol est analogue à celui du Conseil en matière de QPC, ce qui implique l'application de cette jurisprudence. Si le Conseil venait à dépasser le délai imparti de façon trop importante, il pourrait se voir sanctionner par la Cour EDH, en tout être pris en compte dans le calcul global de la procédure.

Cette question du délai raisonnable fait d'ailleurs partie des exigences du procès équitable prévues à l'article 6 de la Convention EDH qui conditionne l'applicabilité de ces exigences à l'existence d'une contestation civile ou pénale devant un « tribunal ».

---

35 Voir l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel tel que modifiée par la loi organique n° 2009-1523 du 1<sup>er</sup> décembre 2009 et n° 2010-830 du 22 juillet 2010. V. F. JACQUELOT, « La procédure de la question prioritaire de constitutionnalité devant le Conseil constitutionnel », *AJDA*, 2010, p. 950.

36 C. estnel, décision n° 2013-314P QPC du 4 avril 2013, *Jérémy F.*

37 CEDH, 27 février 2003, *Niederböster c. Allemagne*, req. 39547/98.

38 CEDH, 26 juin 1993, *Ruiz-Mateos c. Espagne*, req. 12952/87.

## **B. Un tribunal devant remplir les conditions du procès équitable de l'article 6 de la Convention ?**

Les exigences du procès équitable, prévues à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, sont nombreuses. Avant de s'intéresser en détail à certaines conditions, il faut que le tribunal en question prenne des décisions en matière civile ou pénale selon l'interprétation autonome que fait la Cour européenne des droits de l'homme de ces notions. Le Conseil constitutionnel, dans son rôle de juge électoral, n'est pas considéré comme un tribunal au sens de l'article 6 de la Convention EDH. En effet, « le droit concernant les élections législatives dans un État relève des droits politiques »<sup>39</sup>, ce qui l'exclut du champ des contestations civiles ou accusations pénales. Les juridictions constitutionnelles se penchent sur des litiges relatifs aux droits constitutionnels et principalement concernant des droits fondamentaux. La Cour EDH a eu l'occasion de statuer sur ce point, en excluant la Cour constitutionnelle autrichienne de la notion de « tribunal ». Cette exclusion se fondait sur le rôle de la Cour qui « se borne à vérifier la conformité de la décision administrative avec la Constitution »<sup>40</sup>. Néanmoins, elle n'est pas automatique puisque la Cour a pu indiquer en 2011 que le caractère constitutionnel de la juridiction ne suffisait pas à soustraire celle-ci des exigences de l'article 6 de la Convention<sup>41</sup>. Il faut au contraire vérifier au cas par cas si la procédure soumise à la juridiction constitutionnelle peut être regardée comme étant une contestation de caractère civil ou une accusation en matière pénale. Ainsi, la Cour a pu dans certains cas estimer qu'une juridiction constitutionnelle était un « tribunal » au sens de l'article 6 de la Convention EDH et étudier les exigences de procès équitable. Par exemple, la condition d'audience publique a été exclue pour ce type de juridiction car le contrôle de constitutionnalité implique un contrôle de droit et non de fait qui ne nécessite pas une audience, à condition que devant les autres juridictions les parties aient pu être entendues publiquement<sup>42</sup>. La publicité des débats est donc un critère du procès équitable qui ne s'applique pas en cas de recours constitutionnel, ce qui implique qu'une application plus souple de l'article 6 CEDH est faite à ce type de contentieux mais que l'article 6 est bien applicable.

En est-il de même en matière d'indépendance, dont la notion a été affinée comme devant être

---

39 S. PEREZ, « Recherche de l'aspect civil ou pénal d'une procédure devant le Conseil constitutionnel siégeant en tant que juge de l'élection des députés aux fins de conclure à l'applicabilité ou non de l'article 6 paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme », *Dalloz*, 1998, p. 208.

40 CEDH, 26 avril 1995, *Fischer c. Autriche*, req. 16922/90, spéc. §29 précisant également que le refus d'examiner des griefs démontre son absence de qualité de Tribunal.

41 CEDH, Gde chbr., 6 janvier 2011, *Paksas c. Lituanie*, req. 34932/04.

42 CEDH, Gde chbr., 10 juillet 2002, *Peter Gratzinger et Eva Gratzingerova c. République tchèque*, req. 39794/98, spéc. § 82.

une indépendance fonctionnelle ? Plusieurs éléments déterminent l'indépendance et l'impartialité : « le mode de désignation et la durée du mandat de ses membres, la question de savoir s'il existe une protection contre les pressions extérieures et celle de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance »<sup>43</sup>. En faveur du Conseil constitutionnel : le non renouvellement du mandat et l'irrévocabilité des membres permettent d'affirmer son indépendance<sup>44</sup>. En revanche, la présence de Présidents de la République qui n'exercent plus leur fonction, régulièrement contestée<sup>45</sup>, peut aller à l'encontre de l'apparence d'indépendance<sup>46</sup>.

Enfin, se pose la question de la possibilité pour le Conseil constitutionnel d'être une des « plus haute juridiction » pouvant saisir la Cour EDH, conformément à l'article 1 du protocole additionnel n° 16 à la Convention européenne des droits de l'homme. Ce protocole, ouvert à la signature depuis le 2 octobre 2013, permettra à certaines juridictions de demander à la Cour EDH un avis consultatif en matière de protection des droits fondamentaux. Avis consultatif qui ressemblera fortement au renvoi préjudiciel de la Cour de justice. La France devrait déterminer quelles juridictions internes sont concernées au moment de la ratification puisque rien n'a été indiqué au moment de la signature, le 2 octobre 2013. *In fine*, ce sera donc à la France que reviendra le choix de dénommer le Conseil « juridiction » au sens du Protocole 16 et donc de lui attribuer ou reconnaître cette qualité.

---

43 CEDH, 6 septembre 2005, *Salov c. Ukraine*, req. 65518/01.

44 CEDH, 9 juillet 2013, *Di Giovanni c. Italie*, req. 51160/06.

45 V. R. FRAISSE, « La procédure en matière de QPC devant le Conseil constitutionnel, considérations pratiques », *AJDA*, 2011, p. 1246. L'auteur indique que la pratique démontre que les membres de droit ne participent plus qu'aux décisions de contrôle de constitutionnalité *a priori* et se sont exclus de tout contentieux électoral et *a posteriori*. V. aussi P. BON, « Récuser un membre du Conseil constitutionnel », *Dalloz*, 2010, p. 2007.

46 CEDH, 22 juin 2004, *Pabla Ky c. Finlande*, req. 47221/99, spéc. §26 sur la notion d'indépendance qui évoque la théorie de l'apparence.