

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

**Circulaire du 31 mars 2010 relative aux conséquences de l'entrée en vigueur,
au 1^{er} mars 2010, de la question prioritaire de constitutionnalité**

NOR : IOCD1009702C

Pièce jointe : 1.

*Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales
à Mesdames et Messieurs les préfets ; Monsieur le préfet de police ; Messieurs les hauts-commissaires.*

La procédure dénommée « question prioritaire de constitutionnalité », applicable aux instances en cours au 1^{er} mars 2010, introduit une réforme importante susceptible d'avoir des conséquences sur la stabilité juridique de nos textes normatifs, y compris les plus anciens et les plus communément appliqués.

Cette procédure offre au justiciable la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel de la conformité de dispositions législatives promulguées aux droits et libertés constitutionnellement garantis. Ce droit est ouvert à l'occasion des procès intentés devant toutes les juridictions, administratives ou judiciaires.

Il est probable que cette question soit soulevée de manière fréquente dans les premiers mois qui vont suivre son entrée en vigueur. Cette nouvelle procédure a, en effet, fait l'objet d'une information importante auprès de tous les avocats inscrits à un barreau français. Par ailleurs, le champ d'application potentiel de la question prioritaire de constitutionnalité est particulièrement large.

Il m'a semblé utile de vous présenter les principales caractéristiques de cette nouvelle procédure (fiche jointe), au bénéfice des observations suivantes.

Son champ d'application inclut toutes les lois antérieures à 1958 lesquelles, par définition, n'ont pas été déférées au Conseil constitutionnel et les lois postérieures à 1958 non déférées à la censure du Conseil.

S'agissant des lois déférées au Conseil constitutionnel, seules les dispositions qui ont été examinées et déclarées expressément conformes à la Constitution sortent du champ d'application de la question prioritaire de constitutionnalité.

En outre, toute circulaire impérative d'application d'une loi ouvre une voie de contestation de cette loi devant le Conseil constitutionnel, en permettant de soulever une question prioritaire de constitutionnalité.

En cas de déclaration d'inconstitutionnalité, la loi ou la disposition législative en cause sera abrogée (art. 62 de la Constitution).

Il est également envisageable que le Conseil constitutionnel juge que la disposition législative contestée n'est pas, en tant que telle, inconstitutionnelle, mais qu'elle le devient dans certaines conditions d'application. Le Conseil pourrait, dans cette hypothèse, non pas abroger la disposition législative, mais recourir à la technique des réserves d'interprétation.

Cette nouvelle procédure aura également des conséquences sur la défense que l'État est amené à produire devant les juridictions administratives.

Lorsqu'une question prioritaire de constitutionnalité, soulevée devant un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel, vous sera notifiée par la juridiction, il vous appartiendra de présenter vos observations à la juridiction concernée dans « un bref délai » (nouvel art. R. 771-5 du Code de justice administrative).

La DLPAJ se tient à votre disposition pour vous apporter son concours au besoin. En tout état de cause, vous l'informerez donc de toutes les questions prioritaires de constitutionnalité dont vous serez destinataire. Une boîte fonctionnelle, qpc@interieur.gouv.fr, a été créée à cette fin.

En outre, je vous rappelle que le contentieux afférent aux élections politiques est de la compétence de la DMAT. Vous adresserez donc à cette direction (bureau des élections et des études politiques) pour attribution les questions prioritaires de constitutionnalité relevant de ce domaine.

Par ailleurs, vous veillerez également à informer la DGCL des questions relatives aux collectivités territoriales, et la DMAT des autres questions relevant de sa compétence.

Outre la transmission à la juridiction, je vous demande donc de m'adresser, pour information, un exemplaire de vos observations. En effet, il appartiendra à l'administration centrale, par l'intermédiaire du secrétariat général du Gouvernement, de produire dans des délais très courts des éléments de défense devant le Conseil d'État sur la question prioritaire de constitutionnalité transmise par les juges du fond.

En outre, s'il était porté à votre connaissance des questions prioritaires de constitutionnalité dans lesquelles l'État ne serait partie mais qui présenteraient un intérêt pour le ministère de l'intérieur, vous voudrez bien m'en informer sous le même timbre.

Enfin, j'appelle votre attention sur les conséquences de la réforme sur les procédures d'urgence. Elle prévoit qu'en principe le juge saisi de la question prioritaire de constitutionnalité doit surseoir à statuer. Toutefois, la procédure prévoit que le juge peut régler la partie du litige qui n'est pas commandée par la question en elle-même, lorsque le sursis à statuer risquerait d'entraîner des conséquences irrémédiables ou manifestement excessives pour les droits d'une partie. Si tel est le cas dans un litige auquel vous êtes partie, vous indiquerez au juge l'intérêt qui s'attache à ce que le principal soit tranché.

Au vu des premières décisions faisant application de la question prioritaire de constitutionnalité et des informations que vous m'aurez transmises d'ici l'été, un bilan de la procédure sera réalisé par l'administration centrale.

Pour le ministre et par délégation :

Le préfet, directeur du cabinet,

M. BART

ANNEXE

LE MÉCANISME DE LA QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ

L'article 61-1 de la Constitution, résultant de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, dispose :

« Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.

« Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article. »

Cette loi organique, n° 2009-1523 du 10 décembre 2009, a été complétée par un décret n° 2010-148 du 16 février 2010.

Cette question peut être soulevée à tout moment et devant toutes les juridictions relevant du Conseil d'État et de la Cour de cassation.

Le moyen tiré de l'inconstitutionnalité d'une disposition législative peut être soulevé devant n'importe quelle juridiction administrative (TA, CAA, juridictions administratives spécialisées comme la CNDA, les Commissions départementales d'aide sociale, les sections disciplinaires des ordres professionnels ou des établissements universitaires, ...) ou judiciaire (civile, sociale, pénale – des aménagements sont prévus pour ces dernières, notamment le fait que le moyen ne peut être soulevé devant la cour d'assises –), dès lors qu'elle relève du Conseil d'État ou de la Cour de cassation.

Un tel moyen peut être soulevé pour la première fois en appel.

Il peut également être soulevé pour la première fois devant la Cour de cassation ou devant le Conseil d'État que ce soit en sa qualité de juge de premier et dernier ressort, d'appel ou de cassation.

Cette question n'est recevable et transmissible au Conseil constitutionnel qu'à certaines conditions.

Outre le fait que le moyen tire de l'inconstitutionnalité d'une disposition législative devra être présenté « dans un écrit distinct et motivé », la loi organique a prévu trois conditions de recevabilité :

- 1°) La disposition légale contestée est applicable au litige ou à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites ;
- 2°) Elle doit ne pas avoir été déjà déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances.

Cette condition est importante. Si de nombreuses lois votées par le Parlement ont été déférées au Conseil constitutionnel, celui-ci n'examine pas nécessairement l'ensemble des motifs d'inconstitutionnalité ou des dispositions d'une loi.

Pour chaque loi déférée, seules les dispositions législatives expressément déclarées conformes à la Constitution seront, dès lors, exclues du champ d'application de la question prioritaire de constitutionnalité.

- 3°) La question ne doit pas être dépourvue de caractère sérieux.

Si la question satisfait à ces trois conditions, elle est adressée, par la juridiction devant laquelle elle est soulevée, au Conseil d'État ou à la Cour de cassation, dans les huit jours de son prononcé. La juridiction à l'origine de la transmission sursoit à statuer jusqu'à réception de la décision du Conseil d'État ou de la Cour de cassation ou, s'il a été saisi par ces derniers, du Conseil constitutionnel.

Le Conseil d'État ou la Cour de cassation disposera d'un délai de trois mois, à compter de la réception de la transmission de la question, pour saisir ou non le Conseil constitutionnel.

Le renvoi n'est en effet prononcé que si, pour le Conseil d'État ou la Cour de cassation, les conditions mentionnées ci-dessus sont remplies et que la disposition contestée soulève une « question nouvelle » ou « présente une difficulté sérieuse ».

L'examen des questions de constitutionnalité par le Conseil constitutionnel

Dès réception, le Conseil constitutionnel avise immédiatement le Président de la République, le Premier ministre et les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat qui sont invités à produire leurs observations sur la question de constitutionnalité en cause.

Le Conseil constitutionnel rend sa décision dans un délai de trois mois.

Cette décision est notifiée aux parties et communiquée au Conseil d'État ou à la Cour de cassation ainsi qu'à la juridiction devant laquelle la question de constitutionnalité a été soulevée. Elle est également notifiée au Président de la République, au Premier ministre et aux présidents des assemblées.

La décision du Conseil constitutionnel est publiée au *Journal officiel*.