



HAL
open science

Les références aux QPC par les commissions permanentes, le rapporteur et le gouvernement

Laurent Léothier

► **To cite this version:**

Laurent Léothier. Les références aux QPC par les commissions permanentes, le rapporteur et le gouvernement. 10 ans de la QPC, 2020, Aix-en-Provence, France. halshs-02560754

HAL Id: halshs-02560754

<https://shs.hal.science/halshs-02560754>

Submitted on 4 Jun 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les références aux QPC par les commissions permanentes, le rapporteur et le gouvernement

Laurent LÉOTHIER

Docteur d'État en droit public

ILF-GERJC, CNRS UMR7318 (DICE), Aix-Marseille Université

« Je ne peux que me réjouir avec vous de la réussite de la QPC, qui a permis à nos concitoyens de s'approprier la Constitution et leur a offert une voie de droit simple et efficace sans remettre en cause la sécurité de notre ordonnancement juridique. Ce progrès de l'État de droit résulte d'une bonne conception de la réforme par le Parlement et de sa non moins bonne application par les juges. Des ajustements sont peut-être utiles, mais des bouleversements, sûrement pas »¹.

La commission est un lieu d'experts, où les débats d'ordre technique surplombent généralement les considérations politiques. Cette contribution porte sur les références et l'utilisation des arguments issus des décisions du Conseil constitutionnel par les Commissions permanentes, le rapporteur et le gouvernement. Elle se situe donc dans la partie la plus technique et la plus restreinte des débats parlementaires. Alors il peut sembler étonnant de lier ces trois acteurs institutionnels dans une même présentation, mais cela est en réalité la consécration d'une corrélation politique et organique durablement ancrée dans la Cinquième République.

Politique d'abord, en ce sens que le rapporteur est dans l'extrême majorité des cas issu d'un groupe politique appartenant à la majorité. Il apparaît donc comme le prolongement du pouvoir exécutif au sein des assemblées².

Organique, ensuite, puisque le rôle de pivot du rapporteur durant les débats et son rôle déterminant sur le contenu de la loi conduisent à ce que sa nomination fasse toujours l'objet d'une sélection méthodique. Le rapporteur est ainsi le lien permanent et continu entre le gouvernement d'une part, et le groupe politique d'autre part, et plus particulièrement de son secrétariat général.

¹ Marc Guillaume, secrétaire général du Conseil constitutionnel, audition par la commission des lois de l'Assemblée nationale, 21 novembre 2012

² Sur ce point, v. la thèse de Julie Benetti, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, Paris I, 2004, p.103

Cette étude se résume uniquement aux débats en commissions permanentes, par conséquent, elle ne prend pas en compte les interventions du président de la commission et du rapporteur lors de la séance publique.

Le fil conducteur de nos recherches sur ce sujet a été de constater quelle autorité et quelle utilisation étaient faites des références aux jurisprudences du Conseil constitutionnel par ces différents acteurs lors des débats en commission. Plusieurs conclusions sont à en tirer à partir de l'étude des éléments statistiques s'étendant sur les XIII^e et XIV^e législatures de l'Assemblée nationale et des sessions sénatoriales correspondantes. Il convient de présenter ces différents résultats en fonction de deux idées majeures : les auteurs des références (I), d'une part, et l'objet des références d'autre part (II).

I – La QPC, un instrument de référence pour de multiples acteurs

Au regard des statistiques, la commission est un lieu privilégié d'échanges sur les questions prioritaires de constitutionnalité. Lorsque que l'on fait le bilan des statistiques sur la XIII^e et XIV^e législatures, la commission apparaît de peu comme le lieu où l'on fait le plus référence aux décisions du Conseil constitutionnel³. Sur le fond, cela n'est pas étonnant, en effet, la commission est un lieu de réunion de techniciens, à la fois en raison de sa composition qui reflète l'intérêt que porte les parlementaires aux sujets qui y sont débattus, que la présence des ministres compétents et des personnalités extérieures qui viennent nourrir les débats. Si l'on s'intéresse au déroulement de la procédure, on constate que les références aux décisions du Conseil constitutionnel interviennent davantage durant la première lecture d'un texte dans la commission saisie au fond comme pour avis⁴. L'argument constitutionnel semble donc être un élément préliminaire soulevé au commencement des débats au titre d'une réserve liée à la constitutionnalité suivant les instruments de procédure classique ou argumentant un discours. Sur ce point, le rôle du gouvernement et du président de la commission est capital notamment au regard des facultés dont ils disposent pour déclarer l'irrecevabilité législative.

Plusieurs questions concernant les auteurs de ces références se posent :

— *Les références aux décisions du Conseil constitutionnel sont-elles un argument gouvernemental ?*

³ Toute assemblée confondue, la commission est le lieu où environ 87% des références aux QPC sont énumérées

⁴ On dénombre environ 73% de références dans la commission saisie en première lecture.

Sur ce point - et cela peut paraître surprenant – la réponse est négative. Au regard des statistiques, le gouvernement est en effet peu actif dans les débats de nature constitutionnelle au sein des commissions permanentes⁵. On ne peut donc pas conclure que la référence à la jurisprudence constitutionnelle par l'exécutif serait de nature à brider le débat, le gouvernement demeurant sensiblement taisant sur ce point.

— *Le rapporteur du texte est-il alors le principal auteur de ces références ?*

Les références aux décisions du Conseil sont majoritairement issues des interventions du rapporteur. Ici, encore une fois, le rapporteur apparaît à la fois comme le personnage clé et l'élément moteur de la discussion. En matière de référence aux QPC, il est d'ailleurs la plupart du temps, l'unique autorité présente aux débats à y faire référence. Il faut avouer que jusqu'en 2012, les différents rapporteurs ont porté une vigilance particulière dès le stade de la commission aux répercussions que les débats pourraient avoir sur le sort de la loi votée notamment au regard des décisions QPC qui formaient une nouvelle ressource très utile pour les parlementaires⁶.

II – La QPC, un instrument de référence à l'objet varié

Il faut préciser d'ambler que les données collectées et analysées ici, ne sont peut-être pas totalement représentatives, mais il en ressort plusieurs éléments de réponse aux questions suivantes que l'on peut légitimement se poser.

— *Quel est l'objet des interventions du rapporteur ?*

Dans la majeure partie des cas, le rapporteur agit comme une vigie. Il rappelle au détour de ses interventions la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur un objet en particulier. Le rapporteur n'est donc pas un censeur, il est plutôt un aiguilleur. Il est celui qui essaie d'alerter ses homologues sur les potentielles conséquences constitutionnelles que pourrait avoir l'adoption de certains amendements.

— *Quels parlementaires interviennent dans les débats ?*

Sur ce point, les statistiques sont assez révélatrices. Les députés, comme les sénateurs appartenant à la majorité utilisent très peu l'argument constitutionnel lors des débats. Si l'on fait le

⁵ On ne dénombre qu'une cinquantaine de références provenant du gouvernement.

⁶ 67% des références en QPC lors des débats en commission concernent des textes datant de 2010 à 2012.

total des deux législatures analysées, la somme de leurs interventions dépasse tout juste les 150. De cette réalité découle donc une ultime question.

— *Les références aux jurisprudences du Conseil constitutionnel sont-elles une arme des minorités parlementaires ?*

Il est clair, au regard des statistiques, que les parlementaires issus des groupes minoritaires sont les principaux auteurs des références aux décisions du Conseil lors de leurs interventions en commission⁷. Ces références - comme l'on pouvait s'y attendre - cherchent le plus souvent à soutenir des prétentions opposées à celles du gouvernement dans le but d'emporter l'adhésion d'une majorité des élus au sein des commissions. Les députés issus des groupes minoritaires en font particulièrement usage lors des débats sur des textes emblématiques. On compte ainsi, par exemple, 155 références provenant des minorités pour le projet de loi relatives aux élections locales de 2013, et 182 pour le projet de loi ouvrant le mariage pour tous. Autre fait intéressant, les arguments constitutionnels soulevés par les parlementaires issus des groupes minoritaires en commission servent de base, voire sont intégralement repris lors d'une saisine du Conseil constitutionnel sur la base de l'article 61 al.2 de la Constitution⁸.

*

En somme, à titre de conclusion, on peut dire que les références aux décisions du Conseil constitutionnel lors des débats en commission sont devenues en quelque sorte un outil technique et politique de performance législative. Cet outil est encore perfectible, et la parution régulière des QPC offre une ressource inépuisable, que ce soit au gouvernement, au rapporteur ou aux parlementaires, pour développer leur culture constitutionnelle.

⁷ Les références faites par les parlementaires issus d'un groupe minoritaire ou d'opposition représentent plus de 89%

⁸ V. sur ce point les débats en commission à l'Assemblée nationale concernant le projet de loi ouvrant le mariage pour tous les couples.