

Samy BENZINA.

L'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) a été immédiatement accompagnée d'un discours d'une emphase singulière, érigeant cette réforme en rupture majeure, sinon en véritable moment de bascule pour l'ordre juridique et la justice constitutionnelle française. Le contrôle de constitutionnalité *a posteriori* a été rapidement perçu, tant par les observateurs que par les acteurs politiques, comme la réforme la plus marquante de la révision constitutionnelle de 2008, aussi bien par sa portée institutionnelle que par ses implications politiques<sup>[1]</sup>. Certains ayant vu, dans ce nouveau droit offert aux justiciables, les prémices d'un « *big bang juridique* »<sup>[2]</sup>, voire les contours d'une « *aventure institutionnelle* »<sup>[3]</sup> susceptible de remodeler durablement les relations entre le Conseil constitutionnel et les juridictions suprêmes. Dès les premières années suivant son entrée en vigueur, la QPC a été presque unanimement présentée comme un succès.

À cet égard, le rapport Warsmann de 2010 concluait au « *caractère positif des premiers mois d'application de cette réforme majeure pour les droits de nos citoyens* » et sur le fait que « *Nul ne saurait aujourd'hui prétendre que l'introduction d'un nouvel article 61-1 dans la Constitution serait une innovation mineure* »<sup>[4]</sup>. De même, le rapport Urvoas de 2013 qualifiait sans détour la QPC de « *Révolution juridique* »<sup>[5]</sup> et estimait que « *globalement, la QPC est une procédure qui fonctionne de façon très satisfaisante* »<sup>[6]</sup>. Le Conseil constitutionnel, par la voix de ses présidents successifs, a pu recourir à la même rhétorique laudative pour décrire le contrôle de constitutionnalité *a posteriori*. Jean-Louis Debré n'hésitant pas, par exemple, à déclarer que la QPC « *constitue la principale avancée des droits et libertés dans notre pays depuis l'abolition de la peine de mort* »<sup>[7]</sup>. Après dix ans d'application, la QPC aurait été, selon Laurent Fabius, « *une révolution de velours* »<sup>[8]</sup>, affirmant qu'il s'agissait d'« *un succès, il n'y a pas de contestation* »<sup>[9]</sup> au bilan « *excellent* »<sup>[10]</sup>. Une telle présentation ne se limite d'ailleurs ni aux discours institutionnels ni aux rapports parlementaires : elle se retrouve fréquemment sous la plume de la doctrine et des praticiens<sup>[11]</sup>. La presse a même pu associer l'émergence du contrôle de constitutionnalité *a posteriori* à une « *troisième naissance du Conseil constitutionnel* »<sup>[12]</sup>, consacrant ainsi l'idée d'une transformation profonde de la justice constitutionnelle française.

La qualification « révolutionnaire » attachée à la QPC ne saurait cependant être entendue dans son acception juridique stricte qui renvoie au « *remplacement d'un ordre juridique, dans son entier par un autre, c'est-à-dire le remplacement de la constitution* »<sup>[13]</sup>. Elle est mobilisée dans un sens plus large afin de désigner une discontinuité à la fois juridique et culturelle avec une certaine conception française du droit, des institutions et de la hiérarchie des normes. En d'autres termes, elle serait « *révolutionnaire sur le plan des principes fondateurs qui structurent le système constitutionnel français* »<sup>[14]</sup>. Dans cette perspective, la QPC serait une « révolution » en tant qu'elle mettrait fin aux rémanences du légicentrisme, conduirait à un changement de paradigme dans les rapports des individus à la loi et à la Constitution ou dans la nature du Conseil constitutionnel et de ses relations avec les deux ordres de juridiction, ou encore permettrait une effectivité accrue des droits et libertés constitutionnels.

La présentation de la QPC comme marquant le dépassement d'une conception, perçue comme dépassée,

du contrôle de constitutionnalité n'est pas sans lien avec le fait que l'idée même du contrôle *a posteriori* est demeurée « *en décalage avec le droit positif pendant plus de deux siècles* » et qu'il n'a été introduit dans l'ordre juridique français que « *par la grâce d'un vote « providentiel » acquis à une courte majorité* »<sup>[15]</sup>. Envisagé dès les travaux préparatoires de la Constitution de 1958 avant d'être rapidement écarté<sup>[16]</sup>, il a fallu près d'un demi-siècle et trois tentatives pour que le constituant étende la compétence du Conseil constitutionnel aux lois déjà promulguées. Cette réforme a été accueillie avec un certain « *ravisement* » voire une « *exultation jubilatoire* »<sup>[17]</sup> par une partie de la doctrine qui y a vu le parachèvement du contrôle de constitutionnalité en France. La révision de 2008 apparaît donc comme un tournant à l'occasion duquel le constituant aurait entendu signifier que la tradition politique et juridique française ne constituait plus un obstacle dirimant à l'extension du contrôle de constitutionnalité aux lois déjà promulguées.

C'est précisément cette mise en récit de la QPC comme rupture historique, nourrie à la fois par le caractère tardif de l'introduction du contrôle *a posteriori* et par l'enthousiasme qu'elle a suscité, qui a contribué à forger l'attente d'une transformation structurelle de la justice constitutionnelle. La longue résistance à l'égard du contrôle *a posteriori*, puis son adoption tardive ont pu accréditer l'idée selon laquelle son introduction ne pouvait qu'emporter un changement de paradigme. Il nous semble cependant que le caractère prétendument « révolutionnaire » de la QPC relève avant tout d'une construction discursive.

S'il a pu être investi d'une charge symbolique considérable, les conditions mêmes de l'émergence du contrôle de constitutionnalité *a posteriori*, tout comme les intentions ayant présidé à son instauration, excluaient qu'il puisse, à lui seul, opérer un basculement ou une transformation de nature révolutionnaire dans l'ordre juridique français. L'examen attentif des travaux parlementaires relatifs à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et à la loi organique du 10 décembre 2009 conduit en effet à constater que la QPC a été conçue, dès l'origine, dans une perspective de réforme circonscrite plutôt que comme le vecteur d'une reconfiguration structurelle de la justice constitutionnelle. Cette volonté de réforme limitée a conduit le constituant et le législateur organique à adopter une démarche prudente et largement conservatrice, visant à contenir les effets potentiellement déstabilisateurs du contrôle *a posteriori* et à préserver les équilibres institutionnels existants. Ce choix a, ce faisant, neutralisé toute dynamique de basculement du modèle français de justice constitutionnelle et profondément conditionné les usages de la QPC, contribuant à en limiter l'attractivité contentieuse, comme le montre l'analyse des pratiques juridictionnelles et des données empiriques disponibles (I). La portée limitée de la réforme tient aussi à la domination structurelle du contrôle *a priori*, qui n'a été ni concurrencé ni reconfiguré par l'introduction de la QPC. Loin d'avoir instauré une division fonctionnelle entre les deux formes de contrôle, la réforme de 2008 et sa pratique ultérieure ont consacré la centralité persistante du contrôle préventif, reléguant la QPC à un rôle subsidiaire et contribuant à figer l'identité, les pratiques et la lecture politique du Conseil constitutionnel, au détriment de l'émergence d'une conception ambitieuse de la justice constitutionnelle (II).

## I. Une QPC conçue dans une logique de préservation des équilibres institutionnels

Pour comprendre la portée réelle de la réforme, il faut d'abord revenir sur la logique qui a présidé à son adoption. La QPC a été pensée comme un instrument de « recentrage » constitutionnel de la protection des droits fondamentaux, destiné à répondre à la montée en puissance du contrôle de conventionnalité et à la marginalisation corrélative de la Constitution dans le contentieux ordinaire — ambition dont l'effectivité demeure cependant limitée au regard des pratiques contentieuses contemporaines (A). Cette réappropriation constitutionnelle a été conçue dans une démarche prudente et conservatrice, le contrôle de constitutionnalité *a posteriori* étant étroitement circonscrit afin de préserver le *statu quo* institutionnel : l'encadrement procédural, pensé comme une garantie de stabilité, a produit un effet paradoxal en rendant la QPC structurellement peu attractive, *a fortiori* en comparaison au contrôle de conventionnalité (B).

### A. Une tentative manquée de recentrage constitutionnel de la protection des droits fondamentaux

#### 1. De la défiance légicentriste à l'acceptation pragmatique

Jusqu'à la révision constitutionnelle de 2008, le contrôle de constitutionnalité *a posteriori* était perçu, par une grande partie de la classe politique française, comme inconciliable avec la tradition légicentriste qui tend à voir avec répugnance toute limitation au pouvoir discrétionnaire du Parlement. Cette hostilité s'était clairement exprimée lors des tentatives avortées d'introduction d'une « exception d'inconstitutionnalité » au début des années 1990. Ainsi, lors de la première tentative de réforme, le rapporteur de la commission des lois du Sénat, Jacques Larché, soulignait qu'« *il est indéniable que l'institution d'un mécanisme de contrôle de constitutionnalité par voie d'exception avec effet abrogatif constituerait une atteinte à la conception qui a jusqu'à présent prévalu dans la tradition républicaine française* »[18]. À ses yeux, le contrôle d'une loi non encore promulguée ne constituait qu'« *une étape sui generis de la procédure législative, avant que l'expression de la souveraineté nationale soit entièrement parachevée* », alors que « *l'abrogation de fait d'une disposition déjà agrégée à l'ordre normatif, c'est-à-dire où l'expression de la souveraineté nationale s'est accomplie dans sa plénitude au moment de l'acte de promulgation, modifierait profondément la nature de la loi* »[19]. Lors de la seconde tentative de révision en 1993, le nouveau rapporteur du Sénat, Étienne Dailly, reprenait à son compte les propos de son collègue[20]. Dans ces conditions, rien ne permettait de prédire avec certitude que les parlementaires accepteraient, en 2007-2008, une procédure qu'ils avaient jusque-là rejetée. Les membres du comité Balladur eux-mêmes, qui ont fait la proposition d'introduction au président de la République de ce qui était alors improprement qualifié d'« *exception de constitutionnalité* »[21], pensaient « *que l'accueil qui serait fait à la proposition serait forcément difficile* »[22] compte tenu précisément des

précédents de 1990 et 1993.

Pourtant, en 2008, le Sénat non seulement ne s'est pas opposé à l'extension du contrôle de constitutionnalité aux lois déjà promulguées, mais a très largement soutenu la révision. Le rapporteur de la commission des lois, Jean-Jacques Hyest, relevait certes que la réforme proposée était « *très proche dans son inspiration de celle de 1990* », mais estimait qu'elle s'inscrivait désormais dans un « *contexte très différent* »<sup>[23]</sup>. Il soulignait notamment que « *la loi française n'est plus totalement souveraine : le contrôle a posteriori a perdu la portée novatrice qu'il pouvait encore revêtir en 1990* »<sup>[24]</sup> et que compte tenu de l'importance acquise par les droits fondamentaux dans l'ordre juridique français, « *la faculté qui serait donnée de contester dans un litige la constitutionnalité d'une loi est susceptible aussi de répondre aux aspirations profondes du corps social* »<sup>[25]</sup>. L'examen comparé des débats de 1990, 1993 et 2008 révèle ainsi une évolution sensible du positionnement parlementaire à l'égard du contrôle de constitutionnalité. Reste toutefois à déterminer si cette évolution traduit une véritable rupture conceptuelle ou, plus modestement, une adaptation pragmatique à un environnement juridique profondément transformé.

## 2. La QPC comme réponse défensive à la montée du contrôle de conventionnalité

Il est souvent délicat de déterminer l'intention du constituant tant la procédure de révision mobilise des acteurs animés par des motivations diverses. Néanmoins, dans le cas présent, la lecture des travaux parlementaires révèle de manière suffisamment explicite que l'hypothèse d'un changement de paradigme à l'égard du légicentrisme ou du rôle du Conseil constitutionnel doit être fortement relativisée. L'introduction de la QPC apparaît avant tout comme une réaction à la place croissante qu'avait prise le contrôle de conventionnalité dans la protection des droits et libertés fondamentaux. Le développement de l'« exception d'inconventionnalité » a en effet conduit à un double phénomène. D'une part, il a contribué à dédramatiser l'idée même d'un contrôle *a posteriori* de la loi, en démontrant qu'il pouvait être exercé sans porter atteinte à la sécurité juridique et qu'il était effectivement mobilisé par les justiciables pour défendre leurs droits fondamentaux. D'autre part, il a mis en lumière la marginalisation de la Constitution dans le contentieux ordinaire, les conventions internationales s'étant progressivement imposées comme les normes de référence devant les juridictions. En d'autres termes, l'introduction de la QPC n'a été possible que grâce au développement du contrôle de conventionnalité qui l'a à la fois préparée et rendue politiquement acceptable, dès lors qu'en prenant une place tellement importante dans la protection des droits fondamentaux, il a rendu impératif, aux yeux du Gouvernement et des parlementaires, de mettre fin au paradoxe d'un ordre juridique dans lequel la Constitution, pourtant placée au sommet de la hiérarchie des normes, demeurait largement inopérante dans le contentieux ordinaire. C'est donc, selon nous, avant tout l'argument de la nécessité de « renationaliser » la protection des droits fondamentaux sous l'égide de la Constitution qui a été le principal facteur à cette acceptation, limitée, du contrôle de constitutionnalité *a posteriori*.

Cette logique de « renationalisation » de la protection des droits fondamentaux est perceptible dès la lettre de mission du 18 juillet 2007 du président de la République à Édouard Balladur dans le cadre de la création du comité ayant la charge de réfléchir et proposer une réforme des institutions. Le chef de l'État y relevait que « *Des voix s'élèvent dans notre pays pour regretter que la France soit le seul grand pays démocratique dans lequel les citoyens n'ont pas accès à la justice constitutionnelle, et que certaines normes internationales aient plus de poids et d'influence sur notre droit que nos principes constitutionnels eux-mêmes* »[26]. Le rapport du comité Balladur reprend ce diagnostic et fait de cette situation un argument central en soulignant que « *les justiciables sont portés à attacher plus de prix à la norme de droit international qu'à la Constitution elle-même* »[27].

Cette préoccupation irrigue ensuite l'ensemble des débats parlementaires relatifs au contrôle de constitutionnalité *a posteriori*[28]. Devant l'Assemblée nationale, le Premier ministre présente la réforme en insistant sur le fait que « *Jusqu'à présent, le juge pouvait à tout moment écarter l'application d'une loi qu'il jugeait contraire à une convention internationale. En revanche, il ne se prononçait pas lorsque la conformité de cette loi avec la Constitution était mise en doute. En définitive, nous étions plus respectueux des normes étrangères que des nôtres* »[29]. La garde des Sceaux mobilise le même argument, notamment pour s'opposer aux amendements de suppression du contrôle *a posteriori* : « *Il y va aussi de l'autorité de notre Constitution par rapport aux traités internationaux, vous avez eu raison de le rappeler. Tout justiciable peut aujourd'hui demander, au cours du procès, qu'une loi ne soit pas appliquée parce qu'elle serait contraire à des textes internationaux, mais il ne peut le faire s'il la juge contraire à la Constitution française. Il est important que chaque citoyen puisse être protégé dans ses droits, y compris au niveau national. Les normes internationales ne doivent pas avoir plus de poids que notre droit national* »[30].

Le champ même de la QPC confirme, du reste, que l'objectif n'était pas tant de purger l'ordre juridique de l'ensemble des lois inconstitutionnelles que d'offrir un instrument de recentrage constitutionnel de la protection des droits fondamentaux[31] : ce moyen ne permet d'invoquer que les droits et libertés que la Constitution garantit, et non l'ensemble des exigences constitutionnelles, contrairement à ce que l'on observe dans les autres États européens[32].

Lors de l'examen de la loi organique faisant application du nouvel article 61-1 de la Constitution, cette intention est réaffirmée : l'exposé des motifs du projet de loi justifie le caractère prioritaire de la question de constitutionnalité par rapport au contrôle de conventionnalité notamment au regard de « *la volonté de réappropriation de la Constitution par les justiciables exprimée par le pouvoir constituant lors de la révision du 23 juillet 2008* ». Devant l'Assemblée nationale, le rapporteur de la commission des lois, Jean-Luc Warsmann, note dans le même sens que : « *L'enjeu est d'instituer, dans le présent projet de loi organique, des règles de procédure garantissant le succès de la question de constitutionnalité et sa diffusion comme moyen d'assurer la prééminence de la Constitution et le renforcement de la hiérarchie des normes au sein de l'ordre juridique français* »[33]. Devant cette même assemblée, la ministre de la Justice ne dit pas autre chose lorsqu'elle affirme : « *si on laissait au juge le droit de choisir entre les deux avant l'avis [sic] du Conseil constitutionnel, la norme internationale s'appliquerait parfois au détriment de*

*notre Constitution - ce qui semblerait tout à fait anormal à la juriste et à la gaulliste que je suis* »[34].  
Devant le Sénat, le rapporteur de la commission des lois relève dans le même sens que les dispositions relatives à la QPC « *s’inscrivent d’abord dans le cadre de la volonté explicitement assumée par le Constituant et le législateur de placer les libertés et droits fondamentaux sous la protection de la Constitution, premier fondement du lien social et civique* »[35]. Le Conseil constitutionnel lui-même se fera l’écho de cette intention lorsqu’il énoncera, à l’occasion du contrôle de la loi organique relative à la QPC, « *qu’en imposant l’examen par priorité des moyens de constitutionnalité avant les moyens tirés du défaut de conformité d’une disposition législative aux engagements internationaux de la France, le législateur organique a entendu garantir le respect de la Constitution et rappeler sa place au sommet de l’ordre juridique interne* »[36].

Les parlementaires avaient, en outre, conscience de la proximité substantielle entre droits conventionnels et droits constitutionnels, ainsi que du nombre limité d’hypothèses dans lesquelles certaines exigences constitutionnelles ne trouveraient pas d’équivalent dans les instruments internationaux[37]. La priorité donnée à la QPC sur le contrôle de conventionnalité révèle ainsi, en creux, la crainte que l’utilité de la procédure ne s’impose pas avec la force de l’évidence pour les justiciables et les juridictions.

### 3. Une réappropriation constitutionnelle limitée

Si cette volonté de recentrage constitutionnel apparaît ainsi de manière constante dans les discours du constituant, du législateur organique et du juge constitutionnel, elle ne saurait toutefois être appréciée à l’aune des seules intentions affichées. Encore faut-il déterminer si cette ambition s’est effectivement traduite, dans les pratiques contentieuses, par une réorientation des stratégies des justiciables et par une mobilisation accrue de la Constitution devant les juridictions ordinaires. Or, l’examen des données disponibles laisse apparaître que tel n’a pas été le cas.

L’exploitation des données contentieuses disponibles suggère que le recentrage constitutionnel est demeuré limité dans les pratiques : la Constitution reste, en proportion, peu mobilisée devant les juridictions ordinaires. Ainsi, sur l’ensemble des décisions rendues par les juridictions administratives en 2024 faisant application d’une décision du Conseil constitutionnel ou d’une exigence constitutionnelle — analyse rendue possible par l’exploitation des données issues de l’open data[38] — il apparaît que seuls 3,81 % des jugements et arrêts des juridictions du fond et du Conseil d’État s’appuient, de manière générale, sur la Constitution. Cette proportion tombe même à 2,07 % lorsqu’on ne retient plus les simples références, mais que l’on restreint l’analyse aux seules décisions examinant un grief fondé, en tout ou partie, sur la Constitution ou la jurisprudence constitutionnelle[39], tendance qui se confirme là aussi dans le temps[40]. Les données plus limitées disponibles pour l’ordre judiciaire[41] conduisent à des constats analogues, les juridictions de cet ordre se référant à la Constitution ou à la jurisprudence constitutionnelle dans des proportions similaires[42].

Par comparaison, le moyen de conventionnalité semble demeurer l’instrument privilégié des justiciables

pour la défense de leurs droits fondamentaux. Ainsi, 27,8 % des litiges portés devant les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État comportaient au moins un grief excipé de la contrariété de la loi à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)[43], ce qui est un résultat stable sur la durée[44]. S'agissant de l'ordre judiciaire, les données très partielles disponibles suggèrent que les griefs fondés sur la violation de la CEDH demeurent rares dès lors que seulement 2,13 % des décisions rendues en 2024 en matière civile ou commerciale s'appuient sur cet engagement international[45]. Il est toutefois hautement probable que ce chiffre sous-estime très largement l'usage réel de la Convention européenne des droits de l'homme dans l'ordre judiciaire. En effet, les décisions rendues en matière pénale par les juridictions du fond demeurent exclues de la base de données, alors même que, devant la Cour de cassation, les références à la Convention sont très majoritairement concentrées au sein de la chambre criminelle[46]. Il faut en déduire que seule l'intégration des décisions pénales permettrait d'obtenir une photographie fidèle de la réalité contentieuse. Au surplus, une présentation pleinement exhaustive devrait inclure l'ensemble des autres engagements internationaux de la France susceptibles de fonder un moyen tiré de la violation de droits fondamentaux, ce qui conduirait encore à accroître la part des jugements et arrêts examinant un moyen de conventionnalité. Il ressort de ces données qu'en dépit de l'introduction de la QPC, les justiciables sont toujours beaucoup plus prompts à invoquer la protection de leurs droits et libertés fondamentaux sur le fondement des instruments internationaux que sur celui de la Constitution. Plus fondamentalement encore, la question de constitutionnalité demeure une occurrence marginale dans l'économie générale du contentieux.

D'autant que, comme nous l'avons montré dans une étude antérieure, la majorité des décisions rendues sur le fondement de la QPC n'affectent, en pratique, l'issue que d'un nombre restreint d'instances pendantes devant les juridictions ordinaires[47]. Il ne s'agit évidemment ni de minimiser l'influence de la QPC sur l'ordre juridique, ni de contester le rôle déterminant qu'elle a joué dans l'affirmation et le développement des droits et libertés fondamentaux. Il convient plus simplement de constater qu'en dépit de l'introduction du contrôle de constitutionnalité *a posteriori*, la jurisprudence constitutionnelle ne s'est pas imposée comme un référent central dans l'activité quotidienne des juridictions ordinaires et demeure, en pratique, sensiblement moins mobilisée que celle de la Cour européenne des droits de l'homme.

Ces éléments convergent : si la QPC a indéniablement ouvert une voie nouvelle, elle n'a pas suffi à réinstaller la Constitution au cœur des pratiques contentieuses ordinaires. En ce sens, l'ambition — explicite — de « réappropriation » constitutionnelle apparaît n'avoir été que partiellement réalisée. Cette insuffisance trouve une large part de son explication dans l'encadrement strict du dispositif, qui a profondément conditionné ses usages et sa portée pratique.

## B. Une innovation étroitement encadrée, étrangère à toute

## logique de rupture systémique

### 1. Préserver le *statu quo* : une réforme sous conditions

Lors des débats parlementaires relatifs au contrôle de constitutionnalité *a posteriori*, la préoccupation principale du Gouvernement et de nombre de parlementaires était de préserver dans la mesure du possible le *statu quo*. Il s'agissait d'introduire un nouveau dispositif sans pour autant remettre en cause l'organisation générale de l'ordre juridique, ni altérer le rôle du Conseil constitutionnel, ni affaiblir la place de la loi et du Parlement. L'exposé des motifs du projet de loi de révision constitutionnelle présente ainsi la réforme comme devant concilier « *l'exigence de sécurité juridique, le respect du Parlement, la nécessité de ne pas engorger le Conseil constitutionnel et le progrès dans la protection des droits fondamentaux* ». Ce n'est donc qu'avec beaucoup de prudence, loin de toute véritable volonté de rupture, qu'a été envisagée ce qui deviendra la QPC.

Cette prudence transparaît avec netteté dans l'architecture même du dispositif retenu. Le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de révision constitutionnelle est, en cela, révélateur. Son rapporteur souligne que « *la question de la constitutionnalité de dispositions législatives promulguées ne doit être posée qu'avec circonscription compte tenu des risques qu'elle fait courir pour la sécurité juridique, si nécessaire à un authentique État de droit, elle doit être posée sous quatre conditions* »[48]. Il énumère ainsi la limitation initiale du champ de la QPC aux seules dispositions postérieures à 1958, la restriction du contrôle aux droits et libertés constitutionnels, l'instauration d'un double filtrage par les juridictions suprêmes et l'encadrement procédural par une loi organique. À ces contraintes s'ajoute l'impossibilité pour le juge ordinaire de relever d'office une question de constitutionnalité[49]. L'idée que le contrôle de constitutionnalité *a posteriori* n'est envisageable que dans un cadre très contraint le conduit aussi à rejeter toute idée d'une saisine parlementaire des lois déjà promulguées dès lors qu'« *il faut éviter l'insécurité juridique tenant à une remise en cause généralisée de la loi en dehors de toute instance* »[50].

Les travaux parlementaires soulignent, par ailleurs, que la QPC a été avant tout conçue comme une extension limitée de la réforme de 1974, désormais ouverte aux « citoyens »[51]. La révision constitutionnelle de 2008 poursuivait avant tout un objectif de « rééquilibrage » institutionnel au profit du Parlement[52] ; le contrôle *a posteriori* ne pouvait donc être admis qu'à la condition de ne pas soumettre celui-ci à un contrôle excessivement intrusif. Cette logique rejoint une autre préoccupation centrale : éviter que la QPC ne modifie l'architecture juridictionnelle et, en particulier, la place respective du Conseil constitutionnel et des juridictions suprêmes. La garde des Sceaux l'a explicitement affirmé devant l'Assemblée nationale en soulignant que « *La question de constitutionnalité ne remet pas en cause notre organisation juridictionnelle. [...] Il ne s'agit pas pour autant de faire du Conseil constitutionnel une sorte de super Cour suprême : son contrôle demeure abstrait - il ne touche pas au fond de l'affaire et se limite à la seule question de constitutionnalité qui a été soulevée. De la sorte, et même si une coopération entre*

*les différents niveaux est nécessaire pour trancher cette question, le Conseil d'État et la Cour de Cassation demeurent des cours souveraines et tout se fait dans le respect des compétences et de la spécialité des différentes juridictions »[53].*

Cette prudence institutionnelle se manifeste également dans l'absence de consensus sur les effets de la réforme quant à la nature même du Conseil constitutionnel[54]. Si lors de l'examen de la révision constitutionnelle puis du projet de loi organique, certains estiment que le Conseil deviendra une juridiction[55], d'autres se contentent au contraire de se référer aux missions juridictionnelles de l'institution sans se prononcer sur sa nature[56]. Pourtant comme le relève un parlementaire lors des débats « *Si le Conseil constitutionnel devient, de fait, parce qu'il est saisi à l'occasion de l'application concrète de la loi à un individu particulier, une cour constitutionnelle, il est impératif de repenser non seulement les qualités requises pour y siéger, mais aussi les modalités de la désignation de ses membres* »[57]. Or, le constituant a précisément refusé toute réforme consacrant l'évolution de la nature du Conseil constitutionnel que ce soit la modification de sa composition[58] ou les règles d'incompatibilités applicables aux membres de l'institution[59]. Le contrôle des assemblées sur la nomination des membres de l'institution de la rue de Montpensier n'a par ailleurs pas été spécifiquement pensé pour elle, mais est seulement la conséquence de la volonté d'encadrer le pouvoir de nomination du chef de l'État relatif aux emplois ou fonctions supérieurs concernant notamment la garantie des droits et libertés[60]. Le rejet explicite du changement de dénomination du Conseil constitutionnel en « Cour constitutionnelle », implique que le contrôle *a posteriori* n'a pas été conçu comme le vecteur d'une transformation de la nature de l'institution de la rue Montpensier. Face à un amendement actant un tel changement, la ministre de la Justice s'y opposa en soutenant que le Conseil constitutionnel « *n'est pas qu'une juridiction. Ce n'est pas non plus une Cour suprême. Il s'agit d'une institution tout à fait originale au sein de notre République* »[61].

Il paraît donc difficile d'affirmer, à la lecture des travaux parlementaires, que le constituant aurait entendu marquer une rupture en faisant du Conseil constitutionnel une véritable juridiction constitutionnelle voire une « cour constitutionnelle de référence » [62], tant les débats font ressortir l'idée que pour le Gouvernement et nombre de parlementaires, il s'agit d'une institution *sui generis* qui a certaines fonctions juridictionnelles.

## 2. Un dispositif à l'attractivité contentieuse limitée

Cette volonté conservatrice de préservation des équilibres institutionnels s'est traduite, de manière très concrète, par un encadrement procédural particulièrement strict du contrôle de constitutionnalité *a posteriori*. Or, un tel encadrement a neutralisé une grande partie de la portée pratique du mécanisme. L'architecture procédurale de la QPC confirme ainsi que le dispositif a été conçu pour en contenir l'impact, mais au prix d'une attractivité contentieuse limitée. Elle implique en effet un surcoût financier considérable[63], en particulier par rapport au moyen de conventionnalité qui peut être examiné directement par le juge. Ce coût est d'autant plus dissuasif que les chances de succès demeurent

limitées, la QPC étant soumise à un mécanisme de double filtrage. Outre un premier filtre déjà restrictif[64], la Cour de cassation et le Conseil d'État n'ont, en 2024, accepté de renvoyer, respectivement, que 7,7 %[65] et 23 %[66] des QPC dont ils ont été saisis. Du reste, même lorsque le justiciable parvient à faire examiner sa question par le juge constitutionnel, ce dernier ne censure totalement ou partiellement les dispositions contestées que dans 31,5 % des cas[67] et, en la matière, l'effet utile pour le requérant est très loin d'être assuré[68].

Les effets de cet encadrement procédural particulièrement contraignant se lisent aussi directement dans les pratiques contentieuses, marquées par un recours limité à la QPC. Ainsi, en 2024, seules 542 QPC ont été soulevées devant les tribunaux administratifs, parmi lesquelles vingt-deux seulement ont été transmises au Conseil d'État. Les cours administratives d'appel n'ont été saisies que de 135 QPC, dont dix ont été transmises, tandis que 160 questions ont été soulevées directement devant le Conseil d'État[69]. Au total, le juge administratif n'a eu à connaître d'une QPC que dans 0,26 % des affaires enregistrées devant lui[70]. Si les données manquent pour l'ordre judiciaire, tout porte à croire que le recours à la QPC y est encore plus faible[71]. Ces données battent en brèche la thèse selon laquelle la QPC serait un « vecteur de citoyenneté constitutionnelle »[72] qui justifierait qu'elle puisse être qualifiée de « question citoyenne »[73]. Non seulement le moyen de constitutionnalité est rarement employé par les justiciables ordinaires, mais comme le reconnaissait un membre du Conseil faisant le bilan de la QPC après dix ans : « D'une manière générale, sauf en matière fiscale, les requérants sont rarement de simples citoyens. En revanche, les porteurs d'intérêt ont massivement investi la QPC. Dans 45 % des QPC, des groupes d'intérêt sont intervenus à un titre ou à un autre »[74].

Cette marginalité se retrouve également dans l'évolution du flux de décisions rendues par le Conseil constitutionnel au titre de la QPC, dont le volume tend à se stabiliser à un niveau modeste. Si, sur les seize dernières années d'application de la réforme, le Conseil a rendu en moyenne un peu plus de soixante-six décisions par an, ce nombre s'établit désormais, depuis 2023, entre quarante et cinquante décisions annuelles. Ce volume demeure, en outre, inférieur à celui observé devant les autres cours constitutionnelles européennes dotées d'un mécanisme comparable à la QPC dont les dispositifs sont pourtant bien plus anciens[75].

D'aucuns pourraient objecter que le moyen de conventionnalité n'est pas nécessairement plus performant, dès lors que nombre de dispositions législatives censurées par le Conseil constitutionnel n'avaient pas été préalablement écartées par les juridictions suprêmes pour inconventionnalité[76]. Une telle objection méconnaît toutefois la réalité des stratégies contentieuses : le rejet d'un grief tiré de l'inconventionnalité de la loi demeure, en pratique, bien moins coûteux que le rejet d'une QPC, *a fortiori* lorsque celle-ci est renvoyée à une juridiction suprême, voire au Conseil constitutionnel, sans pour autant aboutir à une décision favorable au requérant[77]. À cela s'ajoute un facteur d'ordre culturel et professionnel. Après plusieurs décennies de contrôle de la loi au regard des conventions internationales, les praticiens du droit sont sensiblement plus familiers de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que de celle du Conseil constitutionnel, laquelle ne s'illustre pas toujours par son intelligibilité. Le nombre limité de questions de constitutionnalité, *lato sensu*, qui se pose devant les

juridictions ordinaires, ne favorise ni l'acculturation des avocats ni celle des juges à la jurisprudence constitutionnelle. Cette faible diffusion contribue, en retour, à ce que la QPC ne s'impose pas comme un instrument habituel des stratégies contentieuses.

La réforme visait donc indéniablement à étendre les compétences contentieuses du Conseil constitutionnel, mais sans remettre en cause l'architecture institutionnelle existante et la conception fondamentalement politique du contrôle de constitutionnalité de la loi illustrée, de manière emblématique, par la place centrale accordée au contrôle *a priori*.

## II. Une réforme neutralisée par la domination structurelle du contrôle *a priori*

Alors même que l'introduction d'un contrôle *a posteriori* pouvait laisser attendre une recomposition du contentieux constitutionnel, la pratique révèle au contraire le maintien — voire le renforcement — de la centralité du contrôle préventif. La QPC n'a, en effet, ni supplanté ni même entamé la centralité du contrôle *a priori* : celui-ci demeure la voie principale de contrôle de la loi, tandis que la QPC reste marginale et subsidiaire, sans qu'une division fonctionnelle durable se soit instaurée entre les deux formes de contrôle (A). En outre, le contrôle *a priori* continue, en dépit de l'instauration de la QPC, de structurer l'identité du Conseil constitutionnel et de limiter la diffusion — doctrinale, pédagogique et professionnelle — d'un véritable réflexe constitutionnel dans l'ordre juridique (B).

### A. La prééminence inchangée du contrôle *a priori* dans le modèle français de justice constitutionnelle

#### 1. La QPC comme mécanisme subsidiaire

Dans le paysage européen, la France s'est longtemps singularisée par la place centrale accordée au contrôle de constitutionnalité *a priori* et l'absence de tout mécanisme de contrôle *a posteriori*<sup>[78]</sup>. L'instauration de ce dernier aurait ainsi pu laisser présager soit un recentrage du contentieux constitutionnel autour du contrôle *a posteriori*, soit à une forme de division fonctionnelle du travail juridictionnel, dans laquelle le contrôle *a priori* aurait été principalement cantonné à l'examen des exigences procédurales, tandis que la QPC aurait assumé un rôle central dans la protection des droits et libertés constitutionnels. Près de seize ans après l'entrée en vigueur de la QPC, force est de constater qu'aucun de ces deux scénarios ne s'est produit.

Loin d'être surprenant, ce constat s'explique largement par l'intention même du constituant et du législateur organique. Les travaux parlementaires montrent en effet que le contrôle *a posteriori* a été conçu comme un mécanisme subsidiaire, destiné à compléter — et non à concurrencer — un contrôle *a*

*priori* perçu comme ayant fait la preuve de son efficacité, tant du point de vue de la protection des droits fondamentaux que de celui de la sécurité juridique[79]. Le rapporteur du projet de révision constitutionnelle de l'Assemblée nationale a ainsi pu avancer que « *La force de dissuasion de cette menace [du contrôle a priori] est plus puissante que celle qu'inspirerait la perspective pour le Gouvernement et sa majorité du succès d'une exception d'inconstitutionnalité dont l'occasion ne se présentera peut-être qu'après un temps assez long et n'aura d'issue définitive qu'après son examen par la hiérarchie des juridictions qui auront à en connaître* »[80]. En outre, les débats devant le Parlement font ressortir l'idée que le Conseil constitutionnel ayant déjà été saisi de l'essentiel des lois les plus sensibles pour les libertés, ne devrait lui être renvoyé que de textes antérieurs à 1974 ou ceux qui, dans de rares hypothèses, ne lui auraient pas été déférés dans le cadre du contrôle *a priori*[81]. Une telle analyse suggère que le contrôle *a priori* demeurerait la voie normale pour les lois nouvelles, la QPC n'ayant vocation à intervenir qu'à titre complémentaire. Ainsi, devant le Sénat, le Premier ministre présente la réforme en indiquant « *que les craintes d'un gouvernement des juges doivent être dissipées. En effet, le filtrage des requêtes prévues permet d'assurer que le Conseil constitutionnel ne sera saisi que des contestations les plus sérieuses, qu'il n'aura pas eu l'occasion d'examiner dans le cadre du recours parlementaire* »[82].

Cette conception s'est très rapidement traduite dans les pratiques parlementaires. Le secrétaire général du Conseil constitutionnel constatant dès 2013 que « *depuis l'entrée en vigueur de la QPC, le nombre de saisines a priori a augmenté dans des proportions considérables : c'est sans doute que les parlementaires préfèrent saisir le juge constitutionnel avant qu'un particulier ne le fasse via la QPC* »[83]. Le vice-président du Conseil d'État a, quant à lui, pu faire part de sa surprise : « *je pensais que l'instauration de la QPC conduirait à un tarissement des saisines a priori. L'expérience a montré qu'il n'en était rien : c'est plutôt l'évolution contraire qui se dessine* »[84]. Cette tendance n'a guère fléchi au cours des années, dans la mesure où depuis 2010, année d'entrée en vigueur de la QPC, le Conseil constitutionnel a été saisi de lois ordinaires *a priori* en moyenne près de 13 fois par an[85] alors que sur la période 1975-2009, il n'a été saisi en moyenne qu'un peu plus que de 11 fois par an[86]. Ainsi, loin d'être tombé en désuétude, le contrôle *a priori* n'a jamais été aussi intensément mobilisé que depuis l'entrée en vigueur du contrôle de constitutionnalité *a posteriori*. Les parlementaires n'ont pas renoncé à la saisine du Conseil constitutionnel comme un moyen de poursuivre, sur le terrain juridique, leur opposition politique à la loi. Ils peuvent en outre souhaiter obtenir un examen immédiat d'une question de constitutionnalité, sans dépendre de l'éventuelle survenance d'une QPC[87].

## 2. Le refus d'une division fonctionnelle entre contrôles *a priori* et *a posteriori*

Contrairement à une opinion parfois avancée en doctrine[88], l'introduction du contrôle *a posteriori* n'a pas davantage conduit à une spécialisation fonctionnelle des deux formes de contrôle. En particulier, le Conseil constitutionnel n'a pas restreint le contrôle *a priori* à l'examen des seules règles de procédure, laissant à la QPC le soin de garantir les droits et libertés[89]. Depuis 2010, près d'un quart des décisions

relatives aux lois ordinaires ne portent que sur des griefs de fond[90], et en particulier des droits et libertés constitutionnels, sans examen de la procédure d'adoption de la loi[91]. De surcroît, seules douze décisions rendues dans le cadre du contrôle *a priori* ont conduit le Conseil constitutionnel à se prononcer exclusivement sur des questions procédurales. Et encore, ces décisions sont particulièrement singulières compte tenu du fait que le juge était confronté à des saisines qui soit ne soulevaient aucun grief[92], soit n'invoquaient pas de droits et libertés[93], soit que la censure de l'entièreté de la loi pouvait être fondée sur un motif procédural faisant obstacle à un examen au fond[94]. Le plus souvent, près de 95 % des décisions[95], le contrôle *a priori* du juge constitutionnel se concentre sur les droits et libertés ou se combine avec un examen des griefs excipés des libertés, d'autres règles de fond et de procédure. Même pour les lois organiques, pour lesquelles des griefs ne sont qu'exceptionnellement formulés compte tenu du contrôle obligatoire, le Conseil constitutionnel ne se contente pas d'examiner exclusivement la procédure, mais contrôle également systématiquement la loi au regard des principes et exigences de fond refusant de laisser cet aspect exclusivement à la QPC[96].

Il convient en outre de souligner que, dans l'écrasante majorité des cas, les exigences procédurales sanctionnées par le Conseil constitutionnel relèvent de sa jurisprudence relative aux cavaliers législatifs, sociaux ou financiers. Le juge constitutionnel français étant en effet relativement sévère à l'encontre de ces cavaliers[97], son contrôle de la procédure est donc fréquent. D'autant qu'il est, de longue date, aidé dans sa « chasse aux cavaliers » par les parlementaires requérants[98]. Par ailleurs, à choisir, la Haute instance préfère en général censurer une disposition au seul motif qu'il s'agit d'un cavalier plutôt qu'un examen au fond supposant un travail bien plus approfondi et chronophage. Des exemples récents de censures massives de parties de lois en application de cette jurisprudence sur les cavaliers ont sans doute pu donner l'impression d'un contrôle *a priori* focalisé sur les règles de procédure[99]. En réalité, ces censures sont davantage liées à la dégradation des conditions d'élaboration de la loi ces dernières années, à la plus grande aisance d'obtenir une censure sur le fondement d'un cavalier plutôt qu'au regard du respect d'une exigence constitutionnelle de fond, et à l'attachement du Conseil constitutionnel à une jurisprudence particulièrement stricte, que la conséquence d'une évolution structurelle de la logique du contrôle *a priori*.

Cette primauté du contrôle *a priori* se vérifie par un constat souvent méconnu : la majorité des dispositions législatives examinées par le Conseil le sont encore dans le cadre du contrôle préventif. Depuis 2010, plus de 60 % des dispositions législatives ordinaires déclarées conformes l'ont été dans le cadre du contrôle *a priori*, contre moins de 40 % dans le contrôle *a posteriori*[100]. Ces données peuvent, à première vue, paraître contre-intuitives, tant l'idée selon laquelle le Conseil constitutionnel rendrait désormais davantage de décisions en matière de QPC que dans le cadre du contrôle *a priori* est fréquemment avancée — y compris par l'institution de la rue de Montpensier elle-même[101] — afin d'illustrer le succès du contrôle *a posteriori*. Une telle comparaison repose toutefois sur un indicateur peu pertinent. Le seul nombre de décisions rendues ne constitue pas, en effet, un critère adéquat pour apprécier l'importance respective des deux formes de contrôle. Dans le cadre du contrôle préventif, le Conseil est saisi de l'ensemble d'une loi et examine, de ce fait, un volume de dispositions législatives généralement bien plus élevé que dans le cadre d'une saisine *a posteriori*, où il n'est le plus souvent

appelé à se prononcer que sur un article, voire sur un seul alinéa. Il n'est d'ailleurs pas rare que le Conseil restreigne l'objet même de la QPC et n'examine finalement qu'un morceau de phrase, voire un seul mot[102]. Certes, la QPC a contribué à une extension du contrôle de constitutionnalité : entre 2010 et 2026, un nombre bien plus important de dispositions législatives ont été déclarées conformes, et donc contrôlées, qu'au cours de l'ensemble de la période 1974-2009[103]. Mais cette extension ne s'est nullement accompagnée d'une substitution. Le contrôle *a priori* s'est largement maintenu comme la voie principale de contrôle de la loi, la QPC n'apparaissant que comme un mécanisme subsidiaire.

### 3. Une hiérarchie de fait entre les deux formes de contrôle

Il est, en outre, probable que le faible nombre de QPC renvoyées au Conseil constitutionnel ces dernières années trouve précisément son origine — au-delà des limites propres à ce dispositif — dans la dynamique même du contrôle *a priori*. Autrement dit, l'importance et la centralité du contrôle de constitutionnalité préventif en France, qui n'ont guère d'équivalent en Europe, tendent à tarir le contentieux QPC selon une logique de vases communicants. L'essentiel des lois susceptibles de porter les atteintes les plus graves aux droits et libertés est, en effet, généralement déféré au Conseil avant leur promulgation[104]. Les justiciables ne sont alors plus en mesure d'introduire des QPC contre les dispositions ainsi contrôlées, sauf à démontrer un changement des circonstances.

Cette position subsidiaire de la QPC a été d'autant plus consolidée que le Conseil constitutionnel a très rapidement refusé de reconnaître toute spécificité propre au contrôle *a posteriori*. Le juge constitutionnel a, au contraire, revendiqué l'unité de ses contrôles en transposant largement à la QPC la conception abstraite et objective qui caractérise traditionnellement le contrôle *a priori*[105]. À cet égard, si certains ont pu percevoir une tendance à la « concrétisation » du contrôle de constitutionnalité, à supposer que les auteurs s'accordent sur le sens de cette notion[106], celle-ci ne saurait être regardée comme propre à la QPC[107]. Ce choix jurisprudentiel a eu pour effet de limiter sensiblement l'apport spécifique du contrôle *a posteriori* au système français de justice constitutionnelle, dans la mesure où la QPC tend à fonctionner comme un simple prolongement, voire un calque, du contrôle *a priori*.

On pourrait même soutenir qu'elle s'apparente à un ersatz de contrôle *a priori*, tant ce dernier demeure supérieur à plusieurs égards. D'une part, le contrôle préventif permet d'examiner la conformité de la loi à l'ensemble de la Constitution, et non aux seuls droits et libertés constitutionnels. D'autre part, son ampleur n'est pas conditionnée par un mécanisme de filtrage opéré par les juridictions suprêmes : le Conseil peut ainsi non seulement statuer sur les dispositions expressément contestées par la saisine, mais également relever d'office tout grief dirigé contre d'autres dispositions de la loi[108]. L'efficacité du contrôle *a priori* dans la protection des droits et libertés apparaît en outre plus immédiate, dès lors qu'il empêche l'entrée en vigueur de la loi inconstitutionnelle et fait obstacle, par principe, à la production d'effets juridiques préjudiciables aux individus. *A contrario*, il n'est pas rare qu'une censure prononcée dans le cadre d'une QPC conduise le Conseil constitutionnel à priver sa décision de tout effet utile compte tenu des « conséquences manifestement excessives » qu'emporterait l'abrogation immédiate de la

disposition inconstitutionnelle[109]. Les individus continuent alors à se voir appliquer des dispositions législatives pourtant reconnues contraires à leurs droits et libertés, au nom de la préservation d'intérêts supérieurs tenant notamment à la préservation de l'ordre public ou à la continuité de l'action publique.

Le refus de l'institution de la rue de Montpensier de faire de la QPC un instrument obéissant à une logique distincte du contrôle *a priori* — neutralisant par là même une part substantielle de la plus-value qu'aurait pu présenter cette réforme — s'inscrit dans une conception française du contrôle de constitutionnalité solidement ancrée, telle qu'elle a été défendue par plusieurs figures majeures de la doctrine constitutionnaliste des années 1980 et 1990. À cet égard, lors de l'examen de la révision constitutionnelle de 2008, le rapporteur de l'Assemblée nationale a pu rappeler la position de Georges Vedel, à propos du contrôle *a posteriori*, qui « *conseille la prudence et de ne porter qu'une atteinte exceptionnelle à l'autorité du contrôle abstrait et a priori* »[110]. De même, Louis Favoreu, ardent défenseur de l'efficacité du contrôle préventif[111], avait pu écrire que « *Les partisans du « toujours plus » oublient le plus souvent que l'examen a prioritel qu'il est assuré aujourd'hui par le Conseil constitutionnel est un des plus contraignants contrôles qui existent en droit comparé* »[112]. Ainsi, l'idée largement partagée selon laquelle le contrôle *a priori*, abstrait et objectif, aurait fait la preuve de son efficacité et constituerait la matrice du contrôle de constitutionnalité dans le système français contribue à nourrir le *statu quo* et à expliquer la persistance de sa domination. À l'inverse, une conception alternative du contrôle de constitutionnalité — incarnée notamment par la QPC — apparaît porteuse d'un risque de déstabilisation d'un système façonné au cours des soixante dernières années et qui semble, dans l'ensemble, satisfaire tant le juge constitutionnel que les gouvernants.

Certes, le contrôle *a posteriori* présente des spécificités indéniables. Il permet de déférer au Conseil des dispositions législatives dont il n'avait jamais été saisi ou qu'il n'avait pas eu l'occasion d'examiner dans le cadre du contrôle préventif. Cette faculté revêt d'autant plus d'importance que le Conseil n'est, en pratique, saisi avant la promulgation de la loi que lorsque les autorités compétentes — compte tenu de leur nature — y trouvent un intérêt politique. La QPC permet aussi au Conseil, dans son appréciation globale de la constitutionnalité, de s'appuyer sur la manière dont la disposition est interprétée par le juge ordinaire[113]. Il peut même être amené, plus spécifiquement, à examiner les contestations de la constitutionnalité de la portée effective qu'une interprétation jurisprudentielle constante d'une cour suprême confère à une disposition législative[114]. Au-delà de ces aspects contentieux, les décisions QPC sont susceptibles de renforcer l'effectivité de la Constitution à l'égard du législateur. En effet, les déclarations d'inconstitutionnalité assorties d'effets différés, qui imposent de substituer, dans un délai déterminé, des dispositions conformes à la Constitution à celles qui ont été censurées, sont de nature à renforcer la contrainte constitutionnelle sur le législateur[115].

Ces avantages comparatifs ne sauraient toutefois être surestimés. D'abord, le juge constitutionnel français a développé, de longue date, une jurisprudence lui permettant de contrôler, dans le cadre même du contrôle *a priori*, des dispositions législatives déjà promulguées[116]. Si le Conseil fait usage de cette technique avec retenue, il convient néanmoins de relever que son recours n'a jamais été aussi fréquent que depuis l'introduction de la QPC[117]. Ensuite, le contrôle de la loi à la lumière d'une interprétation

jurisprudentielle constante d'une cour suprême n'est pas propre au contrôle *a posteriori*, dans la mesure où le Conseil a également pu y recourir dans le cadre du contrôle préventif<sup>[118]</sup>. En outre, si le juge constitutionnel mobilise régulièrement les interprétations jurisprudentielles des cours suprêmes pour appréhender la portée des dispositions législatives qu'il contrôle, les hypothèses dans lesquelles une telle interprétation est effectivement contestée devant lui demeurent, en pratique, marginales en contentieux QPC<sup>[119]</sup>. Enfin, la contrainte constitutionnelle sur le législateur demeure relative, comme l'illustre notamment le niveau élevé d'inexécution des abrogations différées prononcées depuis les élections législatives de 2022, phénomène encore accentué à la suite de la dissolution de l'été 2024<sup>[120]</sup>. Surtout, cette contrainte n'est pas apparue avec la QPC : le contrôle *a priori* constituait déjà, et demeure encore, une source de préoccupation certaine du législateur lors de l'adoption de la loi. Dès lors, la QPC n'a pas transformé les rapports entre le législateur et le juge constitutionnel : elle a plutôt accentué des tendances déjà à l'œuvre.

Cette configuration contribue, en définitive, à consacrer une hiérarchie entre les deux formes de contrôle : le contrôle *a priori* agit comme un filet principal, si largement déployé qu'il ne laisse à la QPC qu'un rôle de filet de sécurité résiduel, destiné à intercepter les rares atteintes ayant échappé au contrôle préventif.

## B. Le contrôle *a priori* comme matrice durable de l'identité du Conseil constitutionnel

### 1. Une réforme sans reconfiguration doctrinale d'ampleur

L'essor du contrôle de constitutionnalité *a posteriori* n'a pas non plus entamé l'empreinte intellectuelle profonde que le contrôle *a priori* a laissée sur les objets d'étude, les hiérarchies doctrinales et les cadres de l'enseignement universitaire. Partant, il n'a pas entraîné de bouleversement doctrinal. À n'en pas douter, les premières années suivant l'entrée en vigueur de la QPC ont été marquées par une production scientifique « pléthorique, jusqu'à la saturation »<sup>[121]</sup>. Toutefois, cet engouement initial a rapidement laissé place à un net tarissement du paysage éditorial. Les ouvrages relatifs à la QPC sont aujourd'hui rares<sup>[122]</sup> et, de manière générale, la jurisprudence constitutionnelle en matière de droits et libertés fait l'objet de peu de livres spécialisés<sup>[123]</sup>.

Un auteur a pu relever en ce sens que « les recherches sur le Conseil constitutionnel se raréfient tendanciellement à partir de la fin des années 2000. Si les chroniques se renouvellent par nature, les notes d'arrêts – en l'occurrence, « de décisions » – semblent moins appréciées des jeunes chercheurs : les revues reçoivent moins de textes dans cette perspective. L'extinction de la revue *Constitutions*, près de dix ans après son premier numéro, est révélatrice à cet égard »<sup>[124]</sup>. Le même auteur observe par ailleurs qu'« Un signe de ce désenchantement peut être trouvé dans le déclin des thèses centrées sur le

*Conseil constitutionnel et sa jurisprudence* »[125]. Ce mouvement se traduit également par une diminution du nombre de spécialistes du contentieux constitutionnel. Ainsi, « *la part des docteurs s'inscrivant explicitement dans le champ du contentieux constitutionnel décline lentement parmi ceux qui sont qualifiés aux fonctions de maîtres de conférences par le Conseil national des universités* », latendance semblant encore plus marquée « *du côté de l'agrégation de droit public* »[126]. Aussi paradoxales que cela puisse paraître, non seulement l'introduction de la QPC n'a pas constitué un renouveau de la doctrine constitutionnaliste, mais, depuis lors, — et contre toute attente[127] — les études relevant du « droit constitutionnel jurisprudentiel » apparaissent aujourd'hui plus rares que celles consacrées au droit constitutionnel institutionnel[128].

En outre, il n'est nullement établi que l'introduction du contrôle de constitutionnalité *a posteriori* ait permis de dépasser les frontières disciplinaires. Certes, nombre de commentaires de décisions QPC émanent de spécialistes des diverses branches du droit, en particulier sur quelques QPC notables[129]. Mais il ne faut pas surestimer cet intérêt de la doctrine non constitutionnaliste pour la jurisprudence constitutionnelle tant les décisions QPC ne font l'objet que de peu de commentaires[130]. De la même manière, les divers manuels de droit civil, droit pénal, droit administratif ou spécialisés dans divers droits ne semblent pas avoir été bouleversés par l'irruption du contrôle de constitutionnalité *a posteriori*. Si les références à la jurisprudence constitutionnelle ont logiquement augmenté à mesure de l'entrée en vigueur de la QPC et du développement de la jurisprudence constitutionnelle[131], cette évolution quantitative ne saurait être assimilée à une refonte conceptuelle. Les décisions du juge constitutionnel se sont essentiellement ajoutées aux références déjà existantes — qu'elles émanent des juridictions ordinaires ou des juridictions européennes — sans modifier de manière structurelle la présentation ni l'appréhension des principes directeurs propres à chaque matière. S'il ne fait guère de doute que certains pans du droit ont été modifiés sous l'influence notamment de la jurisprudence constitutionnelle, en particulier le droit répressif[132], il n'en demeure pas moins que, du point de vue doctrinal, le cœur de la majorité de ces diverses branches du droit est encore loin d'avoir été « constitutionnalisé » sous l'effet de la QPC[133].

Cette faible diffusion doctrinale et contentieuse s'accompagne logiquement d'une marginalisation de la jurisprudence constitutionnelle dans l'enseignement du droit. Rares sont en effet les universités à proposer un enseignement spécifiquement consacré à la jurisprudence constitutionnelle[134], et celles qui le font le réservent le plus souvent aux cycles supérieurs, en particulier au sein des masters de droit public[135]. Il en résulte que seul un nombre restreint d'étudiants sont exposés de manière approfondie aux décisions du Conseil constitutionnel, généralement à un stade avancé de leur formation. Or, la majorité des étudiants en droit est issue des filières de droit privé, tandis que l'essentiel du contentieux en France se concentre devant les juridictions civiles et pénales. Faute de s'être imposée comme une matière véritablement transversale, dispensée à l'ensemble des étudiants en droit, la jurisprudence constitutionnelle reste essentiellement l'apanage des constitutionnalistes. Il n'est, dès lors, guère surprenant que les praticiens, dont une large part a suivi des parcours de droit privé, ne disposent pas encore d'un réflexe constitutionnel solidement ancré.

## 2. La persistance d'une lecture politique du contrôle de constitutionnalité

Enfin, la centralité persistante du contrôle *a priori* éclaire également les choix relatifs à la composition et au fonctionnement du Conseil constitutionnel. Ce contrôle conduit en effet le juge constitutionnel à intervenir immédiatement après l'adoption de la loi, à un moment où celle-ci est encore chargée de forts enjeux politiques. L'institution de la rue de Montpensier est ainsi appelée à se prononcer sur des textes adoptés « à chaud », alors que le débat politique demeure vif et que les tensions issues du processus législatif ne sont pas encore retombées. La spécificité d'un tel contrôle, intrinsèquement marquée par une dimension politique, explique largement pourquoi les autorités de nomination continuent de privilégier des conseillers constitutionnels présentant avant tout un profil politique.

L'importance du contrôle *a priori* implique en effet que les membres du Conseil aient moins vocation à être des experts du droit que des personnalités « *familiales de l'exercice de l'État et de la chose juridique* »<sup>[136]</sup>, dotés d'une « *conscience aiguë des enjeux de politiques publiques et de libertés fondamentales qui sont en cause dans le contentieux constitutionnel* »<sup>[137]</sup>. En France, l'exercice des fonctions de juge constitutionnel supposerait ainsi avant tout une « *connaissance concrète de la "chose publique"* » permettant de s'« *acclimater aux contraintes et aux effets juridiques de l'action publique* »<sup>[138]</sup>. En d'autres termes, les membres de cette institution doivent être des « *législateurs-juges* »<sup>[139]</sup>, ce qui impliquerait qu'ils soient choisis en priorité parmi les personnes qui ont exercé des fonctions ou mandats de nature politique au sein du Gouvernement ou du Parlement. Cette conception repose sur le présupposé que des juges désignés exclusivement en raison de leur expertise juridique seraient moins acculturés aux impératifs pesant sur les organes politiques et risqueraient, dès lors, de développer une jurisprudence entravant excessivement l'action du législateur. La composition du Conseil constitutionnel constitue ainsi un enjeu politique majeur, d'autant plus sensible que son contrôle est susceptible d'empêcher la promulgation de la loi et, partant, la mise en œuvre du programme politique de la majorité présidentielle.

Cette donnée est fondamentale pour comprendre la trajectoire de la Haute instance depuis 2010. Le choix des autorités de nomination, avec l'accord global des commissions des lois des assemblées, de maintenir — voire de renforcer<sup>[140]</sup> — la dimension politique de la composition du Conseil constitutionnel n'apparaît donc pas aussi contradictoire avec l'introduction du contrôle de constitutionnalité *a posteriori* qu'il pourrait sembler *prima facie*. La vigueur persistante du contrôle *a priori* ces seize dernières années explique pourquoi le Conseil a été maintenu dans un certain *statu quo* dans sa composition et son fonctionnement, alors qu'on pouvait espérer que la QPC conduirait à ce que l'institution se mette au diapason des cours constitutionnelles européennes. C'est là tout le paradoxe : tandis que le Conseil constitutionnel fonde aujourd'hui largement sa communication sur la QPC, présentée comme la manifestation emblématique de son rôle de gardien des droits et libertés, son identité profonde demeure en réalité structurellement enracinée dans le contrôle *a priori*, qui continue de constituer sa vocation première. Il apparaît ainsi que la prééminence du contrôle *a priori* dans le modèle français de justice

constitutionnelle constitue un frein structurel à toute évolution substantielle de l'institution de la rue de Montpensier.

À force d'être mobilisée pour qualifier toute réforme d'ampleur, l'idée de « révolution » semble aujourd'hui avoir perdu de sa force descriptive, au risque de devenir un simple procédé rhétorique. Le droit constitutionnel n'échappe pas à cette tendance : certaines évolutions majeures sont d'emblée saisies dans un vocabulaire de rupture, parfois sans que soient interrogées la réalité et la profondeur des transformations qu'elles opèrent. Il nous semble qu'il en va ainsi de la QPC en dépit de l'ampleur des bouleversements institutionnels et juridictionnels qui lui sont prêtés par de nombreux acteurs institutionnels, la doctrine et les praticiens du droit.

Faut-il pour autant voir, dans le décalage aujourd'hui observable entre cette attente et les effets réels de la réforme, une forme de désillusion, au motif que la QPC s'apparenterait à ces « révolutions avortées » qui marquent l'histoire juridique par l'événement sans jamais produire le basculement annoncé ? Une telle lecture nous semble, au contraire, avoir reposé sur une attente largement irréaliste tant rien, dans l'économie même de la réforme et son application ultérieure, ne la prédisposait véritablement à opérer une telle rupture.

L'analyse des conditions de son émergence, de son encadrement procédural et de ses effets institutionnels conduit ainsi à relativiser fortement la bascule qu'elle est censée avoir entraînée. Le succès de la greffe qu'a constituée la QPC apparaît, paradoxalement, comme la conséquence du fait même qu'elle n'a pas constitué une rupture systémique. Elle s'est inscrite au contraire dans une logique de continuité et d'ajustement, marquée par la préservation des équilibres existants et par la domination persistante du contrôle *a priori*. Plus largement, la mise en récit de la QPC comme « révolution réussie » ou comme « succès incontesté » n'est pas dépourvue d'effets performatifs : elle tend à naturaliser l'état du droit existant, à désamorcer par avance toute critique structurelle et, ce faisant, à conforter durablement le *statu quo* institutionnel. Il est d'ailleurs significatif qu'à ce jour aucune réforme d'ampleur de la QPC n'ait été sérieusement envisagée par le constituant ou le législateur organique, toute interrogation sur ses limites structurelles étant largement désamorcée par la présentation récurrente du dispositif comme un « succès »<sup>[141]</sup>. Et ce, alors même qu'elle peine à réaliser le principal objectif qui lui a été assigné, à savoir recentrer la protection des droits et libertés fondamentaux sous l'égide de la Constitution.

En érigeant la QPC comme une avancée majeure, voire l'aboutissement de la justice constitutionnelle française, ce discours contribue à en figer les contours. Il masque les limites du dispositif et détourne l'attention des conditions nécessaires à une véritable transformation du contrôle de constitutionnalité, qu'il s'agisse de son accessibilité, de la place réelle de la Constitution et de la culture constitutionnelle dans l'ordre juridique ou encore de la nature même du Conseil constitutionnel. Ainsi, la qualification « révolutionnaire » de la QPC apparaît comme un facteur de stabilisation, voire de légitimation, d'un modèle de contrôle de constitutionnalité qui demeure éloigné des standards européens en matière de justice constitutionnelle et de protection des droits fondamentaux.

Samy BENZINA,  
Professeur de droit public à l'université de Poitiers

---

[1] V. par ex. : A. Levade, « Les « petits cailloux » du Conseil constitutionnel ou les décisions anticipatrices de la QPC », *AIJC*, 2010, n° 25-2009, p. 11-27, spé. p. 11. L'autrice estime que la QPC est « *unaniment présentée comme l'une des avancées les plus significatives des cinquante dernières années* » ; J. Bonnet, D. Rousseau, « La QPC, une révolution qui continue », *Revue parlementaire*, mars 2011, p. 38. Les auteurs jugent que « *la question prioritaire de constitutionnalité, la QPC, est la seule réforme qui reste, la seule qui ait profondément bouleversé l'ordre constitutionnel, la seule qui continue encore à déployer ses effets sur la configuration politique de la Ve République* » ; J.-J. Urvoas, Rapport d'information n° 842 sur la question prioritaire de constitutionnalité, A.N., 27 mars 2013, p. 5. Le rapporteur qualifie la QPC de « *principal apport de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, voulue par le président Nicolas Sarkozy* ».

[2] D. Rousseau, « La question préjudicielle de constitutionnalité : un big bang juridictionnel ? », *RDP*, 2009, n° 3, p. 631-644.

[3] Y. Gaudemet, « La conformité des lois à la Constitution (à propos de la révision constitutionnelle : ou pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué) », *D.*, 2008, n° 25, p. 1703-1704 ; Y. Gaudemet, « Brouillard dans les Institutions : à propos de l'exception », *RDP*, 2009, n° 3, p. 581-587.

[4] J.-L. Warsmann, Rapport d'information n° 2838 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, A.N., 5 octobre 2010, p. 24.

[5] J.-J. Urvoas, Rapport d'information n° 842 préc., p. 5.

[6] *Ibid.* p. 57.

[7] J.-L. Debré, « Protection des libertés et QPC », Nantes, 21 octobre 2011 : [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/discours\\_interventions/2011/JLD-Nantes-21102011.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/discours_interventions/2011/JLD-Nantes-21102011.pdf)

[8] L. Fabius, « QPC 2020 - Les 10 ans de la question citoyenne », *Titre VII*, 2020, H.S., p. 1-3.

[9] « Laurent Fabius : « En étudiant une QPC, nous devons apprécier la balance entre l'intérêt personnel du justiciable et l'intérêt général » », *Le Monde*, 25 novembre 2020 :

[https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/11/25/laurent-fabius-en-etudiant-une-qpc-nous-devons-apprecier-la-balance-entre-l-interet-personnel-du-justiciable-et-l-interet-general\\_6061076\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/11/25/laurent-fabius-en-etudiant-une-qpc-nous-devons-apprecier-la-balance-entre-l-interet-personnel-du-justiciable-et-l-interet-general_6061076_823448.html)

[10] « Laurent Fabius : « La QPC représente 80 % du travail du Conseil constitutionnel » », *Public Sénat*, 26 novembre 2020 :

<https://www.publicsenat.fr/actualites/politique/laurent-fabius-la-qpc-represente-80-du-travail-du-conseil-constitutionnel-185819>

[11] V. par ex. J. Bonnet, D. Rousseau, « La QPC, une révolution qui continue », *Revue parlementaire*, mars 2011, p. 38 ; N. Molfessis, « La résistance immédiate de la Cour de cassation à la QPC », *Pouvoirs*, 2011, n° 137, p. 83-99, spé. p. 89 ; E. Dupic, L. Briand, *La Question prioritaire de constitutionnalité. Une révolution des droits fondamentaux*, Puf, coll. « Questions judiciaires », 2012, 241 p. ; X. Magnon, « Le justiciable, l'avocat, le juge, la doctrine et la QPC : les acteurs d'une révolution juridictionnelle ? » in X. Magnon et al. (dir.), *La question prioritaire de constitutionnalité. Pratique et contentieux*, 2e édition, Litec, 2013, p. 1-5. ; D. Chamussy, « Le Parlement et la QPC », *NCCC*, 2015, n° 47, p. 45-63, spé. p. 46 ; N. Maziau, « L'appréhension de la Constitution par la Cour de cassation au travers de l'analyse de l'évolution de son mode de contrôle : la révolution de la QPC cinq ans après l'entrée en vigueur de la réforme », *RFDC*, n° 102, p. 453-481 ; J. Bonnet P.-Y. Gahdoun, *La question prioritaire de constitutionnalité*, Puf, coll. « Que sais-je ? », 2014, p. 121 ; Voir aussi la Lettre d'actualité de la QPC n° 4 du Conseil constitutionnel et en particulier l'éditorial de la présidente du Conseil national des barreaux, Maître Julie Couturier (p. 2), et l'article de Maître David Levy (p. 12 et s.).

[12] C. Prieur, « La troisième naissance du Conseil constitutionnel », *Le Monde*, 31 juillet 2010.

[13] O. Beaud, *La puissance de l'État*, Puf, coll. « Léviathan », 1994, p. 369.

[14] J. Bonnet, P.-Y. Gahdoun (dir.), *La QPC : une révolution inachevée ?*, Institut universitaire Varenne, coll. « Colloques & Essais », 2016, p. 9.

[15] J.-L. Halpérin, « La question prioritaire de constitutionnalité : une révolution dans l'histoire du droit français ? », *NCCC*, 2010, n° 28, p. 31-34, spé. p. 34.

[16] *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant-projet du 29 juillet 1958*, La Documentation française, 1987, vol. I, p. 385.

[17] Selon la formule d'un ancien membre du Conseil : G. Canivet, « La question de constitutionnalité ou Le « ravisement » du constitutionnaliste », séance de Rentrée de la Faculté de droit de Montpellier, 11 septembre 2009, disponible à l'adresse suivante :

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-membres/la-question-de-constitutionnalite-ou-le-ravisement-du-constitutionnaliste>

[18] J. Larché, Rapport n° 351 fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle portant révision des articles 61, 62 et 63 de la Constitution et instituant un contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception, Sénat, 6 juin 1990, p. 29.

[19] *Ibid.* p. 30.

[20] E. Dailly, Rapport n° 316 fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle, portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VII, VIII, IX et X, Sénat, 19 mars 1993, p. 15.

[21] V. en ce sens : Th. S. Renoux, « L'exception, telle est la question », *RFDC*, n°4, 1990, pp. 651-658.

[22] A. Levade, in « Débat », dossier spécial « Réviser la Constitution en 2008 ? Après le comité Balladur », *RFDC*, 2008/5 HS n°2, 2008, p. 195.

[23] J.-J. Hiest, Rapport n° 387 fait au nom de la Commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Vème République, Sénat, 11 juin 2008, p. 173.

[24] *Ibid.*

[25] *Ibid.*

[26] « Lettre de mission du Président de la République au Premier ministre Édouard Balladur le 18 juillet 2007 » in dossier spécial « Réviser la Constitution en 2008 ? Après le comité Balladur », *RFDC*, 2008/5 HS n°2, 2008, p. 251-254, spé. p. 253

[27] Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, *Une Ve République plus démocratique*, 29 octobre 2007, p. 88.

[28] V. par ex. devant l'Assemblée nationale les propos de M. Daniel Garrigue : « *L'exception d'inconstitutionnalité soulève un vrai débat. Il ne serait pas très logique, en effet, que le Conseil constitutionnel soit en retrait par rapport à la Cour de justice européenne et à la Cour européenne des droits de l'homme qui, elles, peuvent être saisies directement par des particuliers. L'introduction de la présente procédure a donc un sens.* » (Séance publique du 29 mai 2008, A.N., J.O. p. 2685 ; au Sénat les déclarations de M. Robert Badinter : « *On ne pouvait pas vivre, de façon pérenne, avec un système dans lequel les juridictions françaises pouvaient devenir les censeurs de lois en invoquant la Convention européenne des droits de l'homme - l'exception d'inconventionnalité -, mais ne pouvaient les censurer en arguant de la protection des droits fondamentaux inscrits dans la Constitution. Ce paradoxe ne pouvait pas demeurer* » (Séance publique du 24 juin 2008, Sénat, J.O. p. 3356). V. aussi J.-J. Hiest, Rapport n° 387 fait au nom de la Commission des lois, préc., p. 174. Le rapporteur note : « *N'y aurait-il pas quelque paradoxe à permettre à une personne de contester la conformité d'une loi au regard d'une convention*

*internationale mais non au regard de la Constitution, qui constitue pourtant le premier fondement du lien social et civique ?* ». Elle reprendra le même argument devant le Sénat : « *L'autorité de la Constitution par rapport aux traités internationaux est également en jeu, puisque, aujourd'hui, tout justiciable peut, au cours de son procès, invoquer un traité international afin qu'une loi ne lui soit pas appliquée* » (Séance publique du 24 juin 2008, Sénat, JO p. 3356).

[29] Séance publique du 20 mai 2008, A.N., J.O. p. 2221.

[30] Séance publique du 29 mai 2008, A.N., J.O. p. 2687.

[31] J.-L. Warsmann, Rapport n° 1898 fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi organique relatif à l'application de l'article 61-1 de la constitution, A.N., 3 septembre 2009, p. 9. Le rapporteur rappelle que les différentes limites imposées par la Constitution en matière de contrôle de constitutionnalité *a posteriori* « *conduisent à tempérer l'affirmation selon laquelle la question de constitutionnalité permettrait de purger l'ordre juridique de toutes les dispositions inconstitutionnelles* ».

[32] V. en ce sens : M. Fromont, « L'éclairage du droit comparé. Les particularités de la question prioritaire de constitutionnalité », *A.D.E.*, 2009, vol. VII, pp. 27-51 ; Th. Santolini, « La question prioritaire de constitutionnalité au regard du droit comparé », *RFDC*, 2013, n° 93, pp. 83-105.

[33] J.-L. Warsmann, Rapport n° 1898 préc., p. 23.

[34] Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État, Garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés, *ibid.*, p. 29.

[35] H. Portelli, Rapport n° 637 fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi organique relatif à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, Sénat, 29 septembre 2009, p. 26.

[36] C. const., n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, §14.

[37] V. par ex. J.-J. Hiest, Rapport n° 387 fait au nom de la Commission des lois, préc., p.175-176. Le rapporteur relève que si le contrôle de conventionnalité « *conduit en pratique le juge judiciaire ou administratif, lorsqu'il vérifie la conformité de la loi aux engagements internationaux relatifs à la protection des droits de l'Homme, à exercer un véritable contrôle de constitutionnalité dans la mesure où plusieurs des stipulations de ces traités correspondent à des principes constitutionnels, il laisse cependant de côté des règles et principes constitutionnels qu'aucun engagement international ne protège (par exemple le principe d'égalité, le principe de laïcité, le droit de grève, la continuité des services publics...)* ».

[38] L'ensemble des décisions des juridictions administratives de droit commun (tribunaux administratifs,

cours administratives d'appel et Conseil d'État), peuvent désormais être librement téléchargés sur le site <https://opendata.justice-administrative.fr/> A noter qu'il existe un décalage entre les chiffres qui apparaissent dans les rapports publics annuels d'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives et les décisions effectivement disponibles à travers l'open data, le Conseil d'État ne rendant pas absolument toutes les décisions disponibles en libre accès, notamment un certain nombre d'ordonnances à la portée réduite comme celle accordant le désistement d'instance. Ainsi, pour l'année 2024, le rapport fait état de 295 432 décisions rendues alors que les fichiers disponibles sur le site d'open data pour cette année ne contiennent que 229 719 décisions.

[39] L'examen des moyens s'appuyant sur la Constitution ou la jurisprudence constitutionnelle est identifié par une analyse textuelle automatisée, via un scripte *Python*, des décisions des juridictions administratives publiées en 2024 en open data, fondée sur la détection de marqueurs textuels. Un échantillon de plusieurs dizaines de décisions a été contrôlé pour vérifier la pertinence de la recherche. La recherche recense uniquement les décisions dans lesquelles le juge administratif examine un grief fondé sur une norme constitutionnelle. Ne sont comptabilisées que les décisions associant une référence explicite au bloc de constitutionnalité à l'examen d'un moyen formulé en termes de violation, de méconnaissance, d'atteinte ou d'inconstitutionnalité. Sont exclues les simples mentions de la Constitution, les visas ainsi que les références procédurales, notamment celles liées à la question prioritaire de constitutionnalité. Ainsi, sur les 229 719 décisions examinées, 4752 comportent une telle référence.

[40] Selon la même méthode décrite ci-dessus, pour les années 2023 et 2025, respectivement, 2,25% (5417/241 218) et 1,88% (5028/267 543) des décisions rendues par les juridictions administratives comprennent des griefs fondés sur une norme constitutionnelle.

[41] Les données disponibles sur *Judilibre*, le site d'open data de la Cour de cassation (<https://www.courdecassation.fr/acces-rapide-judilibre>), ne sont pas exhaustives dans la mesure où seules les décisions de la Cour de cassation, des cours d'appel et certaines décisions des tribunaux judiciaires et tribunaux de commerce et tribunaux des activités économiques y sont présentes. Pour donner un ordre d'idée, le rapport sur les chiffres clés de la justice 2025 indique (p. 4) qu'en matière civile et commerciale, les juridictions ont rendu en 2024, 1 887 171 de décisions. Or, seuls 414 235 sont actuellement disponibles sur *Judilibre* pour cette année. En outre, les décisions en matière pénale sont exclues à ce stade.

[42] Au total, sur l'année 2024, 412 235 décisions sont disponibles à la consultation. Sur cet ensemble, seul 1,98% (8198) mobilisent explicitement la Constitution ou la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Ce résultat a été obtenu par un traitement automatisé via un script Python. Les décisions ont été téléchargées par le biais de l'API *Judilibre*, traitées sous format JSON et analysées par recherche textuelle de marqueurs linguistiques. Sont exclues les simples mentions de la Constitution, les visas ainsi que les références procédurales, notamment celles liées à la question prioritaire de constitutionnalité.

[43] Ce résultat a été obtenu par un traitement automatisé via un script *Python*. Les décisions ont été traitées sous format XML et analysées par recherche textuelle de marqueurs linguistiques. Les mentions de la Convention européenne des droits de l'homme sont identifiées par la présence de références explicites à la Convention ou à ses articles au sein de l'ensemble des décisions des juridictions administratives de droit commun accessibles via l'open data. Un échantillon de plusieurs dizaines de décisions a été contrôlé afin de s'assurer de la pertinence des résultats retenus par l'algorithme. Ainsi, sur les 229 719 décisions examinées, 63 895 comportent au moins un grief excipé de la Convention européenne des droits de l'homme.

[44] Ce résultat se vérifie en effet pour d'autres années, en particulier celles pour lesquelles nous disposons de données complètes, en particulier 2023 (30,27%) et 2025 (27,62%). Ces résultats ont été obtenus en utilisant la même méthode que pour 2024.

[45] Les références à la Convention européenne des droits de l'homme ont été identifiées à partir d'une recherche textuelle automatisée via un script Python portant sur les abréviations usuelles (« CEDH », « C.E.D.H. », « CESDH »), les dénominations complètes de la Convention et leurs variantes, ainsi que sur les mentions explicites d'articles de la Convention (par ex. « article 6 de la Convention »). Les références aux autres mentions de l'expression « convention » ont été exclues. La détection repose sur des occurrences explicites et n'intègre pas les références implicites ou indirectes à la jurisprudence européenne. Les résultats ont été vérifiés sur un échantillon de plusieurs dizaines de décisions. Il ressort de cette recherche que sur les 414 235 décisions rendues par les juridictions judiciaires en 2024, 8 818 s'appuyaient sur la CEDH.

[46] Pour l'année 2024, sur les 618 décisions rendues par la Cour de cassation se référant à la CEDH, 408 proviennent de la seule chambre criminelle, soit 66%.

[47] S. Benzina, *L'effectivité des décisions QPC du Conseil constitutionnel*, *op. cit.*, p. 557 et s.

[48] J.-L. Warsmann, Rapport n° 892 fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, A.N., 15 mai 2008, p. 436.

[49] L'article 23-1 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958 dispose que « devant les juridictions relevant du Conseil d'État ou de la Cour de cassation, le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution est, à peine d'irrecevabilité, présenté dans un écrit distinct et motivé. Un tel moyen peut être soulevé pour la première fois en cause d'appel. Il ne peut être relevé d'office » (nous soulignons).

[50] *Ibid.*, p. 433.

[51] J.-L. Warsmann, *ibid.*, p. 60. Le rapporteur relève que « *L'élargissement de la saisine du Conseil constitutionnel aux questions de constitutionnalité soulevées à l'occasion d'une instance devant les*

*juridictions judiciaires ou administratives vient parfaire le processus engagé en 1958 et complété en 1974. (...) La continuité est évidente avec la réforme de 1974 et l'importance prise par le Conseil constitutionnel dans notre vie institutionnelle ».*

[52] Le Premier ministre, François Fillon, présentait ainsi la réforme de 2008 devant l'Assemblée nationale comme répondant « à une préoccupation politique majeure : revaloriser le rôle des représentants du peuple, c'est-à-dire le vôtre. Le suffrage universel vous a consacrés. Vos pouvoirs doivent retrouver leur plénitude et répondre à votre légitimité ! » (Séance publique du 20 mai 2008, A.N., J.O. p. 2219).

[53] Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État, Garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés in J.-L. Warsmann, Rapport n° 1898 fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, A.N., 3 septembre 2009, p. 28-29.

[54] V. en ce sens : M. Fatin-Rouge Stefanini, « Le Conseil constitutionnel dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions », *RFDC*, 2009, n° 78, p. 269-298, spé. p. 270. L'auteure rappelle en ce sens que « si la révision constitutionnelle élargit les compétences du Conseil constitutionnel, elle ne modifie ni sa nature, ni son statut. La juridictionnalisation de ses attributions le rapproche un peu plus des cours constitutionnelles étrangères, sans pour autant le confondre pleinement avec celles-ci et lui attribuer le rôle de principal interprète de la Constitution ».

[55] H. Portelli, Rapport n° 637 préc., p. 68. Le rapporteur estime « que, après l'entrée en vigueur de la loi organique portant application de l'article 61-1 de la Constitution, le Conseil constitutionnel serait amené à fonctionner pleinement comme une juridiction ».

[56] J.-L. Warsmann, Rapport n° 892 préc., p. 435. Lors de l'examen du projet de révision, le rapporteur estime que la décision rendue en matière de contrôle a posteriori « devra sans doute être prise à l'issue d'un débat contradictoire entre les parties, rapprochant le Conseil constitutionnel d'un modèle juridictionnel classique ». Il s'agirait donc d'un simple rapprochement de certaines missions au regard du modèle juridictionnel, et non d'une qualification de la nature de l'institution.

[57] Propos de M. Jean-Claude Sandrier, séance du 29 mai 2008, A.N., J.O. p. 2686.

[58] Lors de la révision constitutionnelle, les députés ont rejeté aussi bien des amendements de M. Patrick Braouezec (J.-L. Warsmann, Rapport n° 892 préc., p. 422) que de M. Jean-Pierre Brard (amendement n° 204, séance publique du 9 juillet 2008, A.N., J.O. p. 4497) visant à augmenter le nombre de membres du Conseil constitutionnel en le faisant passer de neuf à quinze, que la suppression de la présence des anciens présidents de la République pourtant adoptée par le Sénat (amendement n° 75 rect. déposé par M. Portelli et al.) sur laquelle l'Assemblée nationale est revenue (amendement n° 31 déposé par M. Warsmann, rapporteur de la commission des lois, séance publique du 9 juillet 2008, A.N., J.O. p. 4497). La question des opinions séparées a de nouveau été discutée devant le Sénat à l'occasion de l'examen de la loi organique d'application de l'article 61-1 de la Constitution, mais fut de nouveau

rejeté (Amendement n° 15 de M. Sueur et al., séance publique du 13 octobre 2009, Sénat, J.O. p. 8576).

[59] L'amendement n° 19 déposé par M. Sueur et al., sénateurs, visait à rendre les fonctions de membres du Conseil constitutionnel incompatibles avec toute activité professionnelle, mais a été rejeté (séance du 13 octobre 2009, Sénat, p. 8579-8580).

[60] V. J.-L. Warsmann, Rapport n° 892 préc., p. 418. Il est rappelé dans le rapport que « *Le « comité Balladur » a proposé d'instaurer une procédure nouvelle pour certaines nominations à des fonctions caractérisées par leur importance pour la garantie des droits et libertés, les activités économiques et leur régulation ou le fonctionnement des services publics* » et que « *la proposition du « comité Balladur » visait également les nominations du Président et des membres du Conseil constitutionnel* ».

[61] Séance du 16 juillet 2008, Sénat, J.O. p. 4768.

[62] Pour une critique de cette formule employée par Laurent Fabius lorsqu'il présidait le Conseil : Th. Hochmann, « Et si le Conseil constitutionnel était une « Cour constitutionnelle de référence » ? », *RDLF*, 2019, chron. n° 32.

[63] J.-J. Urvoas, Rapport d'information n° 842 préc., p. 38. Le rapporteur note que « *Certains des auteurs de QPC ainsi que les représentants des avocats interrogés ont soulevé la question du coût induit par le dépôt d'une QPC. Ce coût supplémentaire s'élèverait à 5 000 euros en moyenne par justiciable concerné lorsque la question est examinée par le Conseil constitutionnel* ».

[64] On rappellera que les tribunaux administratifs n'ont transmis, en 2024, que 22 QPC (4%) et les cours administratives d'appel que 10 (10%) (Conseil d'État, *Rapport public 2025* préc., p. 43). Des données précises n'existent pas pour les juridictions judiciaires, mais on relèvera que les juridictions de premier degré n'ont renvoyé que 45 QPC et celles d'appel 13 QPC pour un volume d'affaires très significativement plus important que devant les juridictions administratives (Cour de cassation, *Rapport annuel 2024*, préc., p. 246).

[65] Cour de cassation, *Rapport annuel 2024*, préc., p. 259.

[66] Conseil d'État, *Rapport public 2025*, préc. p. 44.

[67] Au 30 juin 2025, le Conseil constitutionnel a prononcé 328 censures totales ou partielles sur un total de 1039 décisions rendues. Voir : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/bilan-statistique>

[68] V. notamment : S. Benzina, « Le champ d'application de l'effet utile des décisions QPC d'inconstitutionnalité », *AJDA*, 2019, n° 21, pp. 1226-1231 ; S. Mouton, M. Carpentier (dir), « L'effet utile des décisions QPC », *Titre VII*, 2020, n° HS ; S. Benzina, « Les effets des décisions QPC d'inconstitutionnalité et les libertés », in S. Benzina (dir.), *Le Conseil constitutionnel est-il le gardien des*

*libertés ?*, Presses universitaires juridiques de Poitiers, coll. « Actes et colloques », 2021, p. 179-220 ; F. Brunet, « La modulation dans le temps des déclarations d'inconstitutionnalité et d'inconventionnalité : les droits de l'homme en suspens », *RFDA*, 2022, n° 1, pp. 159-170.

[69] Conseil d'État, *Rapport public 2025. Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2024*, La Documentation française, 2025, p. 43-44.

[70] *Ibid.* p. 39.

[71] Cour de cassation, *Rapport annuel 2024*, La documentation française, p. 244. Les données publiées par la Cour de cassation dans son rapport annuel sont moins exhaustives que celle du Conseil d'État. Il n'en reste pas moins qu'on peut constater que seulement 45 QPC ont été transmises par les juridictions de premier degré et 13 par les juridictions d'appel. Quant à la Cour de cassation elle-même, 183 QPC ont été soulevées devant elle. Par ailleurs, le volume de contentieux devant les juridictions de l'ordre judiciaire est très significativement supérieur à celui des juridictions administratives : en 2024, pour les seules affaires civiles et commerciales, 1 887 171 décisions ont été prononcées (voir *Les chiffres clés de la justice. Édition 2025*, ministère de la Justice, p. 4), soit plus six fois plus que les juridictions administratives, ce qui signifie que les QPC concernent nettement moins d'affaires devant les juridictions judiciaires.

[72] J.-P. Dubois, « L'émergence d'une nouvelle citoyenneté constitutionnelle dans le procès constitutionnel » in M. Stéphane (dir.), *Le régime représentatif à l'épreuve de la justice constitutionnelle*, LGDJ, 2016, p. 86.

[73] Selon la formule choisie par Laurent Fabius pour qualifier la QPC dans sa communication, voir par ex « Fabius : « Si les révisions sont bloquées, la Constitution peut s'affaiblir » », *Le Monde*, 26 septembre 2018. Pour une critique de cette formule, voir A. Gelbat, « La QPC comme « question citoyenne » », *RDH*, 2021, n° 20.

[74] N. Maestracci, « Quelques réflexions sur le bilan du programme QPC 2020 », *Titre VII*, H.-S., 2020.

[75] En Belgique, la Cour constitutionnelle a rendu 88 décisions sur question préjudicielle de constitutionnalité en 2024, sans compter les 68 recours en annulation visant des lois qui peuvent être initiés par des personnes physiques ou morales (Cour constitutionnelle belge, *Rapport annuel 2024*, p. 16). En Italie, pour la même année, la Cour constitutionnelle a prononcé 139 décisions sur des questions incidentes de constitutionnalité (<https://www.cortecostituzionale.it/annuario2024/un-anno-in-cifre.html>)

[76] Voir sur ce sujet : S. Benzina, *L'effectivité des décisions QPC du Conseil constitutionnel*, *op. cit.*, p. 621 et s.

[77] J. Benetti, « Quels usages de la QPC ? Quels pouvoirs au profit des justiciables ? », in X. Magnon, P.

Esplugas, W. Mastor, S. Mouton (dir.) *Question sur la question (QSQ 3). De nouveaux équilibres institutionnels ?*, LGDJ, coll. « Grands colloques », 2014, p. 196-203. L'auteur relevait dès les premières années de la QPC que dans certaines hypothèses : « *non seulement le justiciable ne bénéficie pas de la QPC qu'il a lui-même présentée et se voit appliquer une loi contraire à ses droits et libertés, mais de surcroît s'il est finalement débouté dans l'affaire à l'occasion de laquelle la question a été posée, l'ensemble des frais inhérents à la procédure et donc ceux engagés par la QPC elle-même reste à sa charge* ».

[78] V. notamment sur ce sujet : O. Le Bot, « Contrôles de constitutionnalité *a priori* et *a posteriori* en Europe », *NCCC*, 2013, n° 40, p. 117-135.

[79] J.-L. Warsmann n° 892, préc., p. 61 et p. 433.

[80] *Ibid.*, p. 433.

[81] V. par exemple les déclarations du président du Conseil constitutionnel de l'époque devant la commission des lois de l'Assemblée nationale qui explique que « *cette réforme permettrait de faire disparaître de notre droit des lois qui ne sont plus conformes aux actuelles exigences juridiques. Certes ces textes ne sont sans doute pas très nombreux du fait du développement des contrôles de constitutionnalité a priori et de conventionnalité a posteriori. Mais la mise en place du contrôle par voie d'exception permettrait de lever ces doutes* » (J.-L. Warsmann, Rapport n° 892 préc., p. 436). V. aussi H. Portelli, Rapport n° 637 préc., p. 32. Lors de l'examen de la loi organique, le rapporteur du Sénat juge ainsi que « *Depuis 1974, la quasi-totalité des lois concernant les droits et libertés a été soumise au Conseil constitutionnel, de sorte que le nombre de dispositions législatives contraires à la Constitution ne devrait pas être interminable* ».

[82] Séance publique du 17 juin 2008, Sénat, J.O. p. 2843.

[83] M. Guillaume in J.-J. Urvoas, Rapport d'information n° 842, préc., p. 117.

[84] Jean-Marc Sauvé in J.-J. Urvoas, Rapport d'information n° 842, préc., p. 125.

[85] Sur la période du 1er janvier 2010 au 1er janvier 2026, soit seize ans, le Conseil constitutionnel s'est vu déférer à 209 reprises des lois ordinaires.

[86] Sur la période du 1er janvier 1975 au 31 décembre 2009, soit trente-cinq ans, le Conseil constitutionnel s'est vu déférer à 386 reprises des lois ordinaires.

[87] V. en ce sens : E. Thiers, « Le syndrome « Benjamin Franklin » ou comment la question prioritaire de constitutionnalité détermine, parfois, la saisine parlementaire du Conseil constitutionnel », *NCCC*, 2015, n° 48, p. 113-126.

[88] V. par ex. Ph. Blachère in C.-A. Frassa, Ph. Bas, C. Cukierman et M. Jourda, Rapport d'information fait au nom de la commission des lois sur les 50 ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel, 21 octobre 2024, p. 21. L'auteur affirme que « Depuis la mise en œuvre de la QPC le 1er mars 2010, le Conseil constitutionnel tend à réserver le contrôle préventif à la régularité procédurale de la loi, laissant les questions de droits et libertés à la QPC. Cela crée une sorte de tri entre les vices de constitutionnalité procéduraux et substantiels ». V. aussi O. Le Bot, X. Magnon, A. Vidal-Naquet, « Chroniques - France », *AJJC*, 2018, n° 33-2017, p. 823-866. Les auteurs estiment que « Depuis la révision constitutionnelle de 2008, le contrôle a priori est de plus en plus centré sur le respect de la procédure législative ».

[89] V. en ce sens : S. Mouton, « Quel avenir pour le contrôle a priori ? » in X. Magnon, P. Esplugas, W. Mastor, S. Mouton (dir.), *Le réflexe constitutionnel. Question sur la question prioritaire de constitutionnalité*, Bruylant, 2013, p. 189-226, spé. p. 200. L'auteur note très justement que « le contentieux des libertés reste encore largement un contentieux a priori ».

[90] Selon notre décompte, sur les 209 décisions rendues dans le cadre du contrôle a priori à propos d'une loi ordinaire entre le 1er janvier 2010 et le 1er janvier 2026, 49 ne comportent l'examen d'aucun grief porté contre la procédure d'adoption de la loi. Ce dernier chiffre comprend les décisions examinant des droits et libertés et éventuellement une autre exigence constitutionnelle de fond (incompétence négative ou objectif de valeur constitutionnelle par ex).

[91] Pour des exemples récents, voir : Cons. const., n° 2024-869 DC du 20 juin 2024, Loi améliorant l'efficacité des dispositifs de saisie et de confiscation des avoirs criminels ; Cons. const., n° 2025-881 DC du 7 mai 2025, Loi visant à renforcer les conditions d'accès à la nationalité française à Mayotte ; Cons. const., n° 2025-889 DC du 17 juillet 2025, Loi relative au droit de vote par correspondance des personnes détenues ; Cons. const., n° 2025-895 DC du 7 août 2025, Loi visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive.

[92] C. const., n° 2011-630 DC du 26 mai 2011, Loi relative à l'organisation du championnat d'Europe de football de l'UEFA en 2016 ; Cons. const., n° 2016-730 DC du 21 avril 2016, Loi de modernisation de diverses règles applicables aux élections ; C. const., n° 2019-784 DC du 27 juin 2019, Loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française ; C. const., n° 2019-793 DC du 28 novembre 2019, Loi visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral ; C. const., n° 2020-798 DC du 26 mars 2020, Loi modifiant la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et prorogeant le mandat des membres de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet ; C. const., n° 2021-830 DC du 17 décembre 2021, Loi pour la confiance dans l'institution judiciaire ; C. const., n° 2022-837 DC du 10 mars 2022, Loi relative aux lois de financement de la sécurité sociale ; C. const., n° 2022-839 DC du 17 mars 2022, Loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

[93] C. const., n° 2013-665 DC du 28 février 2013, Loi portant création du contrat de génération ; C. const., n° 2023-857 DC du 14 décembre 2023, Loi de programmation des finances publiques pour les

années 2023 à 2027.

[94] C. const., n° 2011-632 DC du 23 juin 2011, Loi fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région ; C. const., n° 2012-655 DC du 24 octobre 2012, Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

[95] Sur la période du 1<sup>er</sup> janvier 2010 au 1<sup>er</sup> janvier 2026, sur les 209 décisions rendues sur des lois ordinaires, seulement douze n'examinent aucune exigence constitutionnelle de fond et spécialement de droits et libertés constitutionnels. Cette recherche a été effectuée par le biais d'un script Python de recherche textuel par expressions sur l'ensemble des décisions rendues sur la période. Cette recherche a ensuite fait l'objet d'un contrôle manuel par la lecture de l'ensemble des décisions retenues et la vérification d'un échantillon de plusieurs dizaines de décisions exclues.

[96] V. par ex. C. const., n° 2021-829 DC du 17 décembre 2021, Loi organique pour la confiance dans l'institution judiciaire ; C. const., n° 2024-873 DC du 12 décembre 2024, Loi organique portant réforme du financement de l'audiovisuel public.

[97] V. notamment en ce sens : D. Chamussy, « La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel », *NCCC*, 2013, n° 38, p. 37-68 ; J. Maïa, « Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations », *Titre VII*, 2020, n° 4 ; B. Fargeaud, « « On achève bien les chevaux » : le Conseil constitutionnel, la procédure parlementaire et la loi immigration », *Civitas europa*, 2024, n° 52, p. 119-145.

[98] V. en ce sens : J. Benetti, « La procédure parlementaire en question dans les saisines parlementaires », *NCCC*, 2015, n° 49, p. 87-92, spé p. 88. L'auteure rappelle que, en s'appuyant sur des décisions en grande partie antérieure à la QPC, que « *L'existence de cavaliers, c'est-à-dire, comme on le sait, de dispositions étrangères au projet ou à la proposition introduites par amendement au cours de la discussion, est sans conteste et de très loin, le moyen de procédure le plus souvent développé par les requérants* ».

[99] V. en particulier : Cons. const., n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté ; Cons. const., n° 2018-771 DC du 25 octobre 2018, Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous ; Cons. const., n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024, Loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

[100] Sur le fondement de la fiche des dispositions déclarées conformes à la Constitution, disponible sur le site internet du Conseil constitutionnel (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/dispositions>), entre le 1<sup>er</sup> mars 2010 (entrée en vigueur de la QPC) et le 30 décembre 2025, 2957 dispositions législatives ont été

déclarées conformes, dont, selon notre décompte, 1777 dans le cadre du contrôle *a priori* et 1178 à l'occasion de QPC. Ce décompte a été effectué par le biais d'un script *Python* sur l'ensemble des décisions se trouvant la fiche du Conseil constitutionnel visant à identifier la catégorie de décisions et a fait l'objet d'une vérification manuelle.

[101] Lors d'une audience solennelle devant la Cour européenne des droits de l'homme, le 25 janvier 2019, le président Fabius expliquait par exemple que « *Le succès en France de la QPC est spectaculaire. Aujourd'hui 80 % des affaires dont nous avons à connaître relèvent de cette voie de recours a posteriori. Au titre de la QPC, nous avons pris a posteriori à peu près autant de décisions en moins de 10 ans que, en 60 ans, de décisions a priori* » ([https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Speech\\_20190125\\_Fabius\\_JY\\_FRA](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Speech_20190125_Fabius_JY_FRA)).

[102] Pour des illustrations, voir M. Guillaume, « Question prioritaire de constitutionnalité », *Rép. Cont. Adm.*, Dalloz, 2022, §167 et s.

[103] Entre le 1<sup>er</sup> mars 2010 (entrée en vigueur de la QPC) et le 1<sup>er</sup> janvier 2026, 2957 dispositions ont été déclarées conformes contre 2131 sur la période du 29 octobre 1974 (entrée en vigueur de la saisine par les parlementaires) au 28 février 2010.

[104] Il existe cependant des exceptions, v. par ex. Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions ; Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme ; Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

[105] V. notamment en ce sens : M. Fatin-Rouge Stéfanini, « La singularité du contrôle de constitutionnalité exercé a posteriori par le Conseil constitutionnel : la part de concret et la part d'abstrait », *NCCC*, 2013, n° 38, pp. 211-216 ; J. Bonnet, « Les contrôles *a priori* et *a posteriori* », *NCCC*, 2013, n° 40, p. 105-115 ; L. Gay, « Du contentieux a priori au contentieux a posteriori : l'occasion manquée d'un contrôle concret de constitutionnalité en France », *AIJC*, 2014, n° 29-2013, p. 55-59 ; A. Vidal-Naquet, « Quelles techniques juridictionnelles pour la QPC », in L. Gay (dir.), *La question prioritaire de constitutionnalité. Approche de droit comparé*, Bruylant, coll. « À la croisée des droits », 2014, p. 175-202 ; A. Viala, « L'indifférence de la nature du contrôle de constitutionnalité au contexte de la saisine », in E. Cartier, L. Gay, A. Viala (dir.), *La QPC, vers une culture constitutionnelle partagée ?*, Institut universitaire de Varenne, coll. « Colloques et Essais », 2016, p. 105-117 ; D. Rousseau, P.-Y. Gahdoun, J. Bonnet, *Droit du contentieux constitutionnel*, LGDJ, coll. « Domat droit public », 2023, 13<sup>e</sup> éd., pp. 342-344.

[106] Sur ce débat, voir notamment L. Gay, « Redéfinir le contrôle concret de constitutionnalité. Plaidoyer pour une concrétisation accrue des décisions QPC » in E. Cartier, L. Gay, A. Viala (dir.), *La QPC, vers une culture constitutionnelle partagée ?*, Institut universitaire de Varenne, coll. « Colloques et Essais », 2016, vol. 19, p. 119-148 ; D. Fallon, « Le contrôle concret de constitutionnalité des lois par le Conseil

constitutionnel », *Revue belge de droit constitutionnel*, 2017, n° 1-2, p. 129-157 ; G. Tusseau, « La distinction entre contrôle concret et contrôle abstrait des normes : de la dichotomie à la nébuleuse », à paraître, 28 p.

[107] V. notamment en ce sens : D. Rousseau, P.-Y. Gahdoun, J. Bonnet, *Droit du contentieux constitutionnel*, *op. cit.*, p. 344 et s. ; J. Bonnet, A. Roblot-Troizier, « Faits et preuves dans le jugement de constitutionnalité des lois en France » in L. Gay, C. Severino (dir.), *Faits et preuves dans le contrôle de constitutionnalité de la loi*, Bruylant, 2024, pp. 171-200 ; S. Benzina, « Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les faits justifiant la loi », *Civitas Europa*, 2025, n° 54, p. 259-279.

[108] Sur ce sujet, voir A.-C. Bezzina, *Les questions et les moyens soulevés d'office par le Conseil constitutionnel*, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 832 p.

[109] Pour un exemple récent, voir Cons. const., n° 2025-1172 QPC du 16 octobre 2025, M. Chakib G. [Réitération du placement en rétention administrative d'un étranger], §17-19.

[110] J.-L. Warsmann, Rapport n° 892, préc., p. 427. V. aussi : G. Vedel, « Réflexions sur les singularités de la procédure devant le Conseil constitutionnel », in *Nouveaux juges, nouveaux pouvoirs ? Mélanges en l'honneur de Roger Perrot*, 1996, p. 537-556.

[111] L. Favoreu, « La légitimité du juge constitutionnel », *RIDC*, 1994, vol. 46, p. 557-581, spé. p. 561 et s. ; L. Favoreu : « La question préjudicielle de constitutionnalité. Retour sur un débat récurrent », in *Droit et politique à la croisée des cultures. Mélanges Philippe Ardant*, LGDJ-Montchrestien, 1999, p. 265-273.

[112] L. Favoreu, « Sur l'introduction hypothétique du recours individuel direct devant le Conseil constitutionnel », *CCC*, 2001, n° 10.

[113] Pour des exemples récents, voir Cons. const., n° 2025-1146 QPC du 11 juillet 2025, M. Janick D. [Détermination du montant de la pension de retraite d'un fonctionnaire ayant été reclassé dans le cadre d'une réforme statutaire], §8 ; Cons. const., n° 2025-1149 QPC du 18 juillet 2025, Mme Sophie G. [Forclusion des exceptions de nullité en matière correctionnelle], §8 ; Cons. const., n° 2025-1155 QPC du 8 août 2025, Association des parents et futurs parents gays et lesbiens [Bénéficiaires du congé de paternité et d'accueil de l'enfant], §20.

[114] V. Cons. const., n° 2010-39 QPC du 6 octobre 2010, Mmes Isabelle D. et Isabelle B. [Adoption au sein d'un couple non marié], §2 ; Cons. const., n° 2020-858/859 QPC du 2 octobre 2020, M. Geoffrey F. et autre [Conditions d'incarcération des détenus], §8-11 ; Cons. const., n° 2023-1053 QPC du 9 juin 2023, M. Frédéric L. [Interdiction de la filiation entre l'enfant issu de l'assistance médicale à la procréation et le tiers donneur], §10-11.

[115] Sur ce sujet, voir par ex. ; G. Drago, « L'influence de la QPC sur le Parlement ou la loi sous la dictée

du Conseil constitutionnel », *Jus Politicum*, 2011, n° 6 ; A. Vidal-Naquet, « Le réflexe constitutionnel du législateur et la QPC », in X. Magnon, P. Esplugas, W. Mastor, S. Mouton (dir.), *Le réflexe constitutionnel. Question sur la question prioritaire de constitutionnalité*, Bruylant, 2013, p. 123-141 ; G. Bergougnous, « La QPC et la revalorisation du Parlement », *Politeia*, 2013, n° 23, p. 243-261 ; D. Chamussy, « Le Parlement et la QPC », *NCCC*, 2015, n° 47, p. 45-64 ; O. Bonnefoy, *Les relations entre Parlement et Conseil constitutionnel : les incidences de la question prioritaire de constitutionnalité sur l'activité normative du Parlement*, Thèse dactyl., Université de Bordeaux, 2015, 589 p. ; S. Benzina, *ibid.*, p. 542 et s. ; Ph. Blachère, « Le Parlement et la QPC », *RFDC*, 2018, n° 116, p. 933-949 ; S. de Cacqueray, S. Hutier (dir.), « Procédure législative et QPC : Recherche pluridisciplinaire sur de nouvelles interactions institutionnelles », *Titre VII*, H.S., 2020, p. 164-177.

[116] Cons. const., n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances, §10.

[117] On notera que, depuis 1985, sur les vingt-neuf décisions ayant eu recours au considérant de principe selon lequel « la conformité à la Constitution d'une loi déjà promulguée peut être appréciée à l'occasion de l'examen des dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine », vingt-et-une ont été prises postérieurement à l'entrée en vigueur de la QPC. Sur ce sujet, voir : C.-E. Sénac, « Le renouveau de la jurisprudence État d'urgence en Nouvelle-Calédonie », *RDP*, 2013, n° 6, pp. 1453-1487.

[118] V. par ex. Cons. const., n° 2025-896 DC du 20 novembre 2025, *Loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement*, §13 et 45.

[119] En faisant une recherche sur le site du Conseil constitutionnel, nous n'avons identifié que dix-neuf décisions dans lesquelles était contestée la portée effective d'une jurisprudence constante d'une Cour suprême. Mais seulement quinze décisions contrôlent effectivement la jurisprudence judiciaire ou administrative.

[120] V. en ce sens : S. Benzina, « Sur un cas d'inexécution : le silence du législateur face aux censures à effets différés du Conseil constitutionnel », *RFDA*, 2026, n°1.

[121] X. Magnon, « La QPC, beaucoup de bruit pour quoi ? », *AJDA*, 2010, n° 30, p. 1673.

[122] De nombreux ouvrages consacrés à la QPC n'ont jamais été mis à jour après les premières éditions, voir par ex. : M. Disant, *Droit de la question prioritaire de constitutionnalité : Cadre juridique. Pratiques jurisprudentielles*, Lamy, coll. « Axe droit », 2011, 420 p. ; X. Magnon, et al., *QPC, La question prioritaire de constitutionnalité. Principes généraux, pratique et droit du contentieux*, LexisNexis, coll. « Litec professionnels », 2013, 2<sup>e</sup> éd., 576 p. ; C. Maugué, J.-H. Stahl, *La question prioritaire de constitutionnalité*, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 2017, 3<sup>e</sup> éd., 352 p. ; D. Rousseau, B. Mathieu, *Les Grandes*

*décisions de la Question prioritaire de constitutionnalité*, LGDJ, 2013, 368 p.

[123] Parmi les rares ouvrages les plus actuels, voir : D. Rousseau, J. Bonnet, P.-Y. Gahdoun, *Droit du contentieux constitutionnel*, LGDJ, coll. « Domat droit public », 2023, p. 743 et s. ; S. Benzina, C.-E. Sénac (dir.), *Contentieux des droits et libertés constitutionnels. Droit et pratique de la question prioritaire de constitutionnalité*, LGDJ, coll. « Droit & pratique professionnelle », 2025, 604 p.

[124] J. Jeanneney, « Générations doctrinales. L'étude des décisions du Conseil constitutionnel, entre bonheurs et infortunes », in S. Benzina, J. Jeanneney (dir.), *La doctrine et le Conseil constitutionnel*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », p. 155-195, spé. p. 183.

[125] *Ibid.* p. 185.

[126] *Ibid.* p. 189.

[127] V. en ce sens D. Rousseau, « La QPC, une nouvelle culture constitutionnelle, une nouvelle justice constitutionnelle », *Jus Politicum*, 2022, n° 27, p. 324-341, spé. p. 330. L'auteur estimait que « *La QPC, évidemment, accélère et amplifie ce glissement du droit constitutionnel institutionnel vers le droit constitutionnel jurisprudentiel* ».

[128] J. Jeanneney, *ibid.*, p. 192.

[129] V. les données réunies par le Conseil constitutionnel sur les décisions les plus commentées à l'occasion des dix ans de la QPC :

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/qpc-2020-les-statistiques-du-conseil-constitutionnel>

[130] Les données fournies par le Conseil constitutionnel en 2020 (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/qpc-2020-les-statistiques-du-conseil-constitutionnel>) soulignent que les décisions ne faisaient en moyenne l'objet que de trois commentaires. Cette donnée semble tendre à la baisse car en 2024, les décisions QPC ont fait en moyenne l'objet de 2,2 commentaires (si on se fie aux références doctrinales réunies par le service de documentation du Conseil : 93 commentaires pour 42 décisions). Or nombre de ces commentaires sont issus de revues ayant des chroniques récurrentes relatives à la QPC conduisant à ce que nombre de décisions ne soient commentées qu'à l'occasion de ces chroniques et non en conséquence d'initiatives individuelles du fait de l'intérêt doctrinal que présenteraient les décisions pour telle ou telle discipline.

[131] À titre d'illustration, on peut comparer les éditions 2009 (10<sup>e</sup> éd.) et 2022 (13<sup>e</sup> éd.) d'un ouvrage de référence : F. Chénéde, Ph. Simler, Y. Lequette, F. Terré, *Droit civil. Les obligations*, Dalloz, coll. « Précis ». Alors que dans l'édition de 2009, le Conseil constitutionnel et sa jurisprudence étaient mentionnés dans neuf pages, ces références ont à peine doublé avec l'édition de 2022 pour être portées à vingt pages

dans un ouvrage pourtant très volumineux (2138 p.) À noter qu'il s'agit pour l'essentiel de simples mentions et non de développements qui lui sont spécifiquement consacrés. La même comparaison peut être conduite entre les éditions 2008 (22<sup>e</sup> éd.) et 2025 (30<sup>e</sup> éd.) d'un ouvrage de droit administratif : Jean Waline, E. Muller, G. Eckert, *Droit administratif*, Dalloz, coll. « Précis ». Dans l'édition de 2008, il était fait référence au Conseil constitutionnel et sa jurisprudence dans 72 pages, dans l'édition de 2025 il y est fait référence dans 83 pages sur un volume total de 818 pages. Une dernière comparaison peut être en fait entre les éditions de janvier 2010 (22<sup>e</sup> éd.) et novembre 2025 (30<sup>e</sup> éd.) d'un ouvrage de procédure pénale : B. Bouloc, *Procédure pénale*, Dalloz, coll. « Précis ». Dans l'édition de 2010, avant l'entrée en vigueur de la QPC, vingt-cinq pages de l'ouvrage mentionnent le Conseil et sa jurisprudence. Dans l'édition de 2025, c'est désormais soixante-et-une pages qui contiennent de telles références sur un volume total de 1276 p.

[132] V. par ex. B. Bouloc, *Procédure pénale*, Dalloz, coll. « Précis ». Le quatrième de couverture commence en affirmant que « *La procédure pénale ne cesse d'être l'objet de modifications sous la pression de la Cour de Strasbourg et du Conseil constitutionnel* ».

[133] Des spécialistes avaient déjà pu constater la modestie de la contribution de la jurisprudence constitutionnelle à leur discipline, voir en ce sens : O. Beaud, P. Conte, P. Wachsmann (dir.), *La jurisprudence du Conseil constitutionnel et les différentes branches du droit : Regards critiques*, Dalloz, coll. « Jus Politicum », 2019, 351 p. Un des auteurs relève en particulier un « *faible impact pratique de la constitutionnalisation du droit civil des personnes* » et une « *supériorité du contrôle de conventionnalité en droit civil des personnes* » (D. Fenouillet, « *La jurisprudence du Conseil constitutionnel en droit civil des personnes. Promotion ou déformation ?* », p. 23). Un autre auteur estime que la jurisprudence constitutionnelle « *est restée sans conséquence sur le droit civil des contrats* » (F. Chénéde, « *Quelle « constitutionnalisation » pour le droit civil des contrats ?* », p. 68). Un autre juge que « *la contribution du Conseil constitutionnel à l'amélioration du droit des affaires apparaît modeste* » (F. Xavier-Lucas, « *Le droit des affaires à l'épreuve de la jurisprudence du Conseil constitutionnel* », p. 88).

[134] Si la plupart des Facultés de droit proposent un enseignement de « *contentieux constitutionnel* », généralement en Master 1, ce cours vise en général à étudier l'histoire de la justice constitutionnelle, le juge constitutionnel et les procédures suivies pour examiner la constitutionnalité de la loi que la jurisprudence constitutionnelle elle-même.

[135] Certains établissements proposent de tels enseignements dans des masters spécialisés en droit constitutionnel, par exemple l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne avec son Master Droits constitutionnels et droits fondamentaux ou l'Université de Montpellier avec son « *Master Théorie et Pratique du Droit Constitutionnel* ».

[136] Propos du rapporteur, Guillaume Larivée, sur la proposition de nomination de Madame Jacqueline Gourault aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel in Assemblée nationale, Compte rendu de la

commission des lois, 23 février 2022, p. 2.

[137] Propos du rapporteur, François-Noël Buffet, sur la proposition de nomination de Madame Jacqueline Gourault aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel in Sénat, Compte rendu de la commission des lois, 23 février 2022.

[138] Propos de la rapporteure, Muriel Jourda, sur les propositions de nomination de Messieurs Richard Ferrand et Philippe Bas aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel, in Sénat, Compte rendu de la commission des lois, 19 février 2025.

[139] S. Benzina, « Faut-il confier le contrôle de constitutionnalité des lois au Conseil d'État ? », *Jus Politicum*, 2025, n° 33, p. 12.

[140] On rappellera que sur les neuf membres actuels du Conseil constitutionnel, sept ont un profil essentiellement politique, les deux autres membres sont une magistrate judiciaire et un conseiller d'État qui ont la particularité d'être passés par des cabinets (ministériel ou du président du Sénat).

[141] V. par ex. J.-J. Urvoas, Rapport d'information n° 842 préc., p. 57. Le rapporteur juge que « *la QPC est une procédure qui fonctionne de façon très satisfaisante. Dans ces conditions, trois ans après son entrée en vigueur, votre rapporteur ne souhaite pas proposer de recommandations qui, par leur nombre ou leur ampleur, risqueraient de déstabiliser le système* ».