HAL
open science

Vœux uchroniques du Conseil constitutionnel au Président de la République. 6 janvier 2016

Xavier Magnon

To cite this version:

Xavier Magnon. Vœux uchroniques du Conseil constitutionnel au Président de la République. 6 janvier 2016. La Vème République. Mélanges en l'honneur de Didier Maus, PUAM, pp.375-379, 2023. hal-03952373

HAL Id: hal-03952373

https://amu.hal.science/hal-03952373v1

Submitted on 23 Jan 2023

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

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

Vœux uchroniques du Conseil constitutionnel au Président de la République
6 janvier 2016

(Xavier Magnon
Professeur de droit public
Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour,
CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France)

Paris, Palais de l'Elysée Mercredi 6 janvier 2016
Discours de M. Laurent Fabius, Président du Conseil constitutionnel
Seul le prononcé fait foi

Monsieur le Président de la République, Monsieur le Premier ministre, Monsieur le Garde des Sceaux,

À l'occasion de mes premiers vœux en tant que Président du Conseil constitutionnel, je me dois d'assumer la charge qui est la mienne. Présider le Conseil constitutionnel constitue une lourde responsabilité. Il nous appartient de juger de la régularité constitutionnelle de l'expression de la volonté générale. Par notre contrôle nous faisons obstacle, au nom du respect du droit, à l'expression démocratique majoritaire et, pour avoir la légitimité de le faire, l'institution se doit d'être irréprochable, et ce à tout égard. Notre fonction sera d'autant plus acceptée, que notre fonctionnement témoignera d'une exemplarité sans faille. C'est au nom de cette exigence que je vous présente ici ce discours, en m'autorisant une franchise qui n'est sans doute pas familière aux milieux feutrés qui sont les nôtres.

Les premiers mois d'exercice de ma fonction ont mis en évidence un certain nombre de disfonctionnements profonds de l'institution sur lesquels je me dois de vous alerter. Ces disfonctionnements ont d'ailleurs été largement mis en évidence par les universitaires spécialistes de la question, sans pour autant que les pouvoirs publics ne réagissent. Il est temps aujourd'hui, après ces quelques mois de mandat, de prendre la mesure de ces critiques, de vous soumettre un certain nombre de propositions de réformes susceptibles de pallier ces insuffisances, afin de faire du Conseil constitutionnel une véritable juridiction, une véritable Cour constitutionnelle, que le constituant n'avait fait à l'origine que Conseil.

À cet égard, sans nominalisme excessif, il conviendra d'appeler les choses par leur nom et, si les réformes préconisées étaient suivies, il faudra nommer le Conseil constitutionnel par ce qu'il deviendra alors, à savoir : « Cour constitutionnelle ».

Mais, au-delà de la dénomination, c'est bien sur le fond qu'il s'agit de proposer des réformes. Si l'on ne peut que louer les efforts accomplis depuis la mise en place de la question prioritaire de constitutionnalité dans la juridictionnalisation de la procédure contentieuse, de nombreux efforts doivent encore être accomplis. Les réformes à entreprendre concernent quatre secteurs principaux : notre composition, notre fonctionnement interne, notre procédure contentieuse et nos décisions.

Sur le premier point, la *composition*, faut-il rappeler quelles sont les conditions de nominations des juges constitutionnels dans les grandes démocraties européennes ? Et celles qui existent pour les nominations à la Cour de justice de l'Union européenne ou à la Cour européenne des droits de l'homme ? Pouvons-nous nous contenter longtemps encore de la jouissance des droits civils et

politiques comme seule condition de nomination ? Il faut exiger que les membres de la Cour constitutionnelle française réunissent les conditions leur permettant d'exercer les plus hautes fonctions juridictionnelles ou qu'ils soient des jurisconsultes possédant des compétences notoires. - Inutile ici de rappeler ma biographie pour rassurer ceux qui m'écoutent quant à mon éventuel départ de l'institution, consécutif à l'adoption éventuelle de ces nouvelles exigences au cours de mon mandat -. Celles-ci s'opposent d'ailleurs, tout naturellement, à l'existence de membres de droit au sein du Conseil, quels qu'ils soient, comme les anciens Présidents de la République, en l'occurrence, en vertu du droit positif actuel. Ces orientations sont suffisamment connues pour que l'on prenne trop de temps à s'y attarder.

Le *fonctionnement interne* de l'institution mérite également d'être revu. Les membres de la Cour constitutionnelle devront pouvoir travailler de manière autonome et disposer, en conséquence, des moyens humains et matériels d'exercer en toute indépendance leur fonction. Chacun d'entre eux doit pouvoir disposer de 2 à 3 assistants personnels de haut niveau, des référendaires, leur permettant d'effectuer tout le travail de fond nécessaire à l'exercice de leur mission. La fonction d'assistance aux membres de la Cour doit être décentralisée, au niveau de chaque membre, plutôt que d'être concentrée aux mains du secrétaire général et du service juridique du Conseil. Le rôle du secrétaire général doit, en conséquence, se cantonner à la vie administrative de la juridiction et le service juridique d'appui à la documentation. Cette autonomie de fonctionnement de chaque membre de l'institution est un gage de l'indépendance de celle-ci comme de la qualité de son travail.

La *procédure contentieuse* doit d'abord être uniformisée, au maximum et dans la mesure du possible, entre les différents contentieux (pensons seulement aux moyens soulevés d'office sur lesquels les requérants méritent d'être informés et doivent pouvoir y répondre dans tous les contentieux), l'ensemble des règles posées devant être formalisées dans un texte, qu'il s'agisse de la loi organique ou d'un règlement édicté par le Conseil. Sous cet angle, il apparaît pour le moins nécessaire de poser de manière écrite les règles entourant l'exercice du contrôle de constitutionnalité *a priori*. Une Cour constitutionnelle moderne ne saurait se contenter de règles forgées dans la pratique, à la merci de changements de présidence de l'institution ou de secrétaire général. Comment pouvons-nous imposer l'intelligibilité et l'accessibilité au législateur alors que nous n'avons même pas formalisé les règles minimales du contrôle de constitutionnalité *a priori* ?

Revoir le *contenu de* no*s décisions* appelle plusieurs réflexions.

Nous devons d'abord rompre avec la tradition française et motiver de manière véritable nos décisions. Les décisions du Conseil constitutionnel, en particulier en matière de questions prioritaires de constitutionnalité, sont plus courtes qu'un jugement rendu par un Conseil des prud'hommes. Peut-on admettre que le contrôle de l'activité de la représentation nationale exige moins de motivation qu'un litige entre un employeur et un salarié ?

Motiver nos décisions, c'est éclairer sur la concrétisation des exigences constitutionnelles formelles, à partir du sens des énoncés constitutionnels tel qu'il résulte de leur sens commun et des règles de grammaire. Juger, c'est, certes, interpréter mais cette interprétation se doit d'être rigoureuse et respectueuse du sens littéral des énoncés constitutionnels tel qu'il a été voulu par le constituant.

Motiver, c'est encore éclairer les choix possibles qui s'offrent au juge constitutionnel. Dans le cadre des prescriptions constitutionnelles, et dans le respect de celles-ci, il est possible, pour le juge constitutionnel, de choisir plusieurs positions également valables. Il appartient au Conseil constitutionnel de mettre en avant ces différents possibles et d'invoquer les arguments, quels

qu'ils soient, qui lui font choisir une solution plutôt qu'une autre. Une juridiction constitutionnelle se doit de justifier ses choix de manière transparente et, par là même, de convaincre son auditoire de la solution qu'il retient. Dans cette logique de justification, le juge se doit de mettre en évidence les arguments décisifs qui ont présidé à l'adoption de la solution qu'il a retenue.
Motiver, ce n'est cependant pas simplifier nos décisions, notamment en renonçant au vocabulaire technique qui est celui de la langue juridique. Les décisions du Conseil constitutionnel s'adressent certes à l'ensemble du peuple, mais elles ne peuvent faire l'économie d'un certain degré de technicité inhérent à la technicité du langage juridique. Rendre plus accessibles les décisions, évidemment, mais par un souci d'explication, d'argumentation, d'illustration et, plus largement, par un souci constant de faire sens, plutôt que par une simplification du langage.

Motiver, c'est donc proposer des décisions plus longues s'appuyant sur de multiples références, qu'elles fassent appel au droit positif, aux jurisprudences, quelles qu'elles soient, aux travaux universitaires, quelles que soient les disciplines, de même, la culture pouvant toujours permettre de saisir le réel avec une acuité inédite, qu'à des références artistiques, quelles qu'en soient les formes. Cette richesse de la motivation nourrira l'intérêt des lecteurs pour les décisions du Conseil constitutionnel plus sûrement qu'une simplification de la rédaction des décisions. Une juridiction constitutionnelle identifiée et respectée est une juridiction dont on connaît et dont on comprend les décisions.

Dans le prolongement et pour renforcer cette obligation de motivation, l'institution d'opinions séparées devrait être réalisée. Certaines universitaires ont pu montrer avec beaucoup de force de conviction qu'une telle réforme était non seulement possible, mais même tout à fait nécessaire. De telles opinions permettent à la fois de renforcer la qualité rédactionnelle des décisions majoritaires, de préserver un pluralisme délibératif au sein de l'institution et d'assurer une transparence de la délibération.

Nous devons aussi nous en tenir plus rigoureusement à la concrétisation des exigences constitutionnelles, et donc à la seule appréciation de la régularité juridique de la loi et des autres actes contrôlés, quelles qu'en soit les conséquences politiques et pratiques. Il nous faut du courage pour appliquer rigoureusement les exigences constitutionnelles inscrites dans notre texte fondamental. Nous sommes les gardiens du respect de la Constitution et non pas les défenseurs de la continuité de l'État. Il nous faut défendre les droits et libertés du citoyen contre le pouvoir, contre tous les pouvoirs, afin de révéler au mieux la conscience du peuple français telle qu'elle a été formalisée dans les textes fondamentaux de notre histoire constitutionnelle ; qu'il s'agisse de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, de la Charte de l'environnement de 2004 et de la Constitution du 4 octobre 1958. La Cour est un défenseur du peuple, non point de l'État.

Ainsi, par exemple, si le législateur souhaite, demain, instaurer une nouvelle catégorie d'état d'exception, pourquoi pas en matière sanitaire, climatique ou environnementale, autre que les deux seules qui sont prévues par la Constitution, à savoir les pouvoirs exceptionnels de l'article 16 et l'état de siège de l'article 36, il sera nécessaire de réviser la Constitution en ce sens. Le Conseil constitutionnel est certes, en partie du moins, prisonnier de sa jurisprudence de 1985 à propos de l'état d'urgence « sécuritaire ». Toutefois, il ne faudra pas compter à l'avenir sur une telle indulgence politico pragmatique de la part de la Cour constitutionnelle. Celle-ci se voudra être le reflet de la volonté du peuple constituant dans la défense du droit positif constitutionnel de la Vème République. La Cour constitutionnelle ne saurait admettre, à l'avenir, sans aucune habilitation constitutionnelle, un état d'urgence établi pour lutter contre la grippe saisonnière, quelle qu'en soit la virulence, ou contre un épisode caniculaire.

Sans une telle réforme, ambitieuse et ample, nous ne serons pas dignes d'exercer nos fonctions, pas plus que nous n'aurons la possibilité d'être une véritable juridiction, courageuse dans ses choix, conformément au droit. En deux mots : sans cette réforme, nous ne pourrons pas être ce que nous sommes censés devoir être, à savoir, une Cour constitutionnelle.

Monsieur le Président de la République, le caractère brûlant de ces quelques mots n'altère en aucune mesure la sincérité des vœux que je vous présente cette année, mes meilleurs vœux pour cette année 2016. Une année au cours de laquelle nous pourrons, je l'espère, ensemble, poser les bases d'un nouveau Conseil constitutionnel, enfin devenu Cour constitutionnelle.