

Paris, le 15 décembre 2014

Réponses de Lionel Jospin aux questions du rapporteur de la Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**1. Quelle est, selon vous, la norme juridique au sommet de la hiérarchie des normes en France ? La Constitution est-elle la norme juridique suprême ?**

Dans l'ordre juridique interne, la Constitution et les autres composantes du bloc de constitutionnalité rappelé dans le préambule de la Constitution qui renvoie notamment à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen sont au sommet de la hiérarchie des normes. Le Conseil constitutionnel l'a déjà jugé à plusieurs reprises, notamment lorsqu'il a examiné le traité établissant une constitution pour l'Europe et le traité de Lisbonne.

**2. Pensez-vous que le Conseil constitutionnel devrait exercer, à l'égard des lois, un contrôle de conventionnalité ? Pensez-vous, au contraire, que seuls le Conseil d'État et la Cour de cassation doivent conserver cet office ?**

Depuis sa décision de 1975 sur la loi autorisant l'IVG, le Conseil constitutionnel juge que, puisque la mission que lui confie la Constitution est de contrôler la constitutionnalité des lois, il ne lui appartient pas d'exercer un contrôle de la conformité des lois aux traités internationaux. Ce contrôle est exercé par les juges administratifs et judiciaires qui peuvent « écarter » la loi dans les litiges dont ils sont saisis.

La question prioritaire de constitutionnalité qui, elle, est posée à l'occasion d'un litige illustre bien ce rôle respectif des différents juges. Le caractère « prioritaire » de la QPC voit en effet le Conseil constitutionnel exercer un contrôle de constitutionnalité avant un éventuel contrôle de conventionnalité par le juge administratif ou judiciaire.

Pour autant, le Conseil constitutionnel, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation doivent veiller à ce que les contrôles de constitutionnalité et de conventionnalité soient cohérents entre eux. Cette cohérence est en particulier indispensable pour appliquer l'ensemble des principes à valeur constitutionnelle et notamment ceux proclamés par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et ceux inscrits dans la Convention européenne des Droits de l'homme, lesquels ont de nombreux points communs.

Il me semble donc que la répartition actuelle de ces contrôles entre le juge constitutionnel, d'une part, et les juges administratifs et judiciaires, d'autre part, est précisément coordonnée. J'en reste aujourd'hui à cette jurisprudence.

### **3. Est-il souhaitable que le Conseil constitutionnel puisse énoncer des principes de façon prétorienne ?**

La Constitution française ne contient pas, contrairement à certaines constitutions étrangères, de catalogues des droits fondamentaux. Notre texte fondamental renvoie seulement à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, au Préambule de la Constitution de 1946 et à la Charte de l'environnement de 2004.

Dès lors, le Conseil constitutionnel a jugé souhaitable de compléter le bloc de constitutionnalité en dégagant, sur la base de cette Déclaration et de ce Préambule, les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. Il en va ainsi, par exemple, des principes de la liberté d'association, du respect des droits de la défense ou de la garantie de l'indépendance des professeurs d'université.

Cette démarche, qui a pu se révéler nécessaire, doit naturellement, à mes yeux, être empreinte d'une certaine prudence.

#### **4. Comment envisagez-vous le dialogue entre le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État et la Cour de cassation ?**

La question prioritaire de constitutionnalité a institutionnalisé les rapports entre Conseil constitutionnel, Conseil d'Etat et Cour de cassation. C'est en effet sur renvoi de ces deux cours suprêmes – qui jouent ainsi un rôle de filtre – que le Conseil constitutionnel juge des QPC. S'il n'y a pas d'autres formes de dialogue institutionnalisé entre ces juridictions, celles-ci ont naturellement des échanges sur des questions de droit.

#### **5. L'hypothèse de création d'une Cour suprême française unique - regroupant dans un seul organe les missions jusqu'alors confiées au Conseil constitutionnel, les missions de juge de cassation du Conseil d'État et celles de la Cour de cassation – vous semble-t-elle devoir être étudiée ?**

L'organisation juridictionnelle de notre pays a une longue histoire. Dès la Révolution a été posé le principe d'une distinction entre les juridictions administratives et judiciaires. La Constitution de 1958 a créé le juge constitutionnel.

Dans les pays européens, les cours constitutionnelles sont toujours distinctes des juridictions judiciaires et, quand elles existent, des juridictions administratives.

La Cour suprême des Etats-Unis est spécifique à ce pays. Alors que notre organisation juridictionnelle actuelle paraît satisfaisante, la réunion de ces juridictions dans une cour suprême serait un bouleversement que, personnellement, je ne suggèrerais pas.

Cette hypothèse peut évidemment toujours être étudiée.

## **6. Comment appréhendez-vous les relations entre le Conseil constitutionnel et la Cour européenne des droits de l'homme ?**

La Cour européenne des droits de l'homme et le Conseil constitutionnel partagent une même mission, celle de faire respecter les droits fondamentaux. La CEDH exerce ce contrôle dans des contentieux individuels qui lui parviennent après épuisement des voies de recours internes. Le Conseil constitutionnel exerce un contrôle de la loi au regard de la Constitution. Les deux contrôles sont différents par nature. Ils s'exercent en appliquant des principes qui – comme je l'ai dit en réponse à la deuxième question – ont des points communs.

De même que le Conseil constitutionnel, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation veillent à la

cohérence des contrôles de constitutionnalité et de conventionnalité, il apparaît naturellement souhaitable de rechercher, dans l'attachement à nos principes, des convergences entre les jurisprudences du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'homme.

**7. L'évolution du volume des saisines du Conseil constitutionnel, compte tenu notamment de la création et de la montée en puissance de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), justifie-t-elle une réflexion sur de nouveaux mécanismes de régulation des contentieux ?**

Le mécanisme de la question prioritaire de constitutionnalité a en effet accru le nombre des saisines du Conseil constitutionnel sur des textes de loi.

Il semble que le nombre des QPC se soit stabilisé (à un rythme de l'ordre de 80 par an). A ce stade, la régulation exercée par le Conseil d'Etat et la Cour de cassation paraît fonctionner de manière adaptée.

**8. Êtes-vous favorable à ce que le secret des délibérés du Conseil constitutionnel soit partiellement levé afin d'autoriser la publication, le cas échéant, d'opinions dissidentes ?**

Le secret des délibérés est un principe général de notre droit inspiré par le souci de préserver l'indépendance des juges et leur autorité morale. Il s'applique à toutes les juridictions.

L'expression d'opinions dissidentes ou minoritaires existe dans d'autres juridictions, par exemple à la Cour européenne des droits de l'homme.

Telle n'est pas notre tradition juridique. Et je doute personnellement qu'il faille la changer d'autant qu'elle me paraît en conformité avec l'autorité juridictionnelle.

**9. Le Conseil constitutionnel estime qu'il n'a pas compétence pour se prononcer sur la conformité à la Constitution d'une loi adoptée par référendum mais l'article 60 de la Constitution prévoit que le Conseil « veille à la régularité des opérations de référendum ». Quelle doit être, selon vous, la portée de cet article s'agissant de l'avis que le Conseil constitutionnel donne sur le projet de décret de convocation par lequel le Président de la République soumet une question au référendum ?**

Dans ce cas, lorsqu'il donne un « avis », le Conseil constitutionnel n'a bien sûr pas le pouvoir de juger une loi contraire à la Constitution. La question renvoie plutôt à un recours contentieux dont le Conseil serait saisi. Le Conseil constitutionnel n'a pas encore eu l'occasion de juger quelle serait alors l'étendue de son contrôle. Je ne saurais donc me prononcer en l'état.

**10. Pensez-vous opportun que le Conseil constitutionnel puisse – dans des conditions qui seraient définies par une révision de la Constitution – être saisi, pour avis, par le pouvoir exécutif ou par le pouvoir législatif, avant l'adoption d'un projet ou d'une proposition de loi ?**

La Constitution donne aujourd'hui ce rôle consultatif au Conseil d'Etat pour les projets et propositions de loi. Pour les actes réglementaires, le Conseil d'Etat joue le double rôle consultatif et juridictionnel. Mais pour cela, il est organisé en sections distinctes et les membres du Conseil d'Etat qui ont donné un avis sur un décret ne peuvent pas le juger.

Donner ce double rôle consultatif et juridictionnel au Conseil constitutionnel imposerait sans doute une réorganisation complète de celui-ci. Je comprends l'objectif d'éviter le risque de divergence entre les avis du Conseil d'Etat sur des projets et propositions de loi et les décisions du Conseil constitutionnel sur les lois votées ainsi que les incertitudes qui peuvent le cas échéant affecter les amendements. Mais le pouvoir constituant – puisqu'est ici évoquée l'hypothèse d'une révision de la Constitution – devrait sans doute bien peser les avantages et les risques d'un tel bouleversement.