

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Audition, ouverte à la presse, de Mme Claire Bazy-Malaurie, dont la nomination au Conseil constitutionnel est envisagée par le Président de l'Assemblée nationale 2
- Avis de la commission sur cette nomination dans les conditions prévues par l'article 29-1 du Règlement 12

Mardi

31 août 2010

Séance de 15 heures

Compte rendu n° 80

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence
de M. Jean-Luc
Warsmann,
Président**



La séance est ouverte à 15 heures.

Présidence de M. Jean-Luc Warsmann, président.

La Commission procède à l'audition de Mme Claire Bazy-Malaurie, dont la nomination au Conseil constitutionnel est envisagée par le Président de l'Assemblée nationale.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Nous avons le plaisir de procéder à l'audition de Mme Claire Bazy-Malaurie, présidente de chambre et rapporteur général à la Cour des comptes en vue de nous prononcer sur sa nomination au Conseil constitutionnel par le président de l'Assemblée nationale. Elle y remplacerait M. Jean-Louis Pezant, nommé en 2004 par M. Debré, et, hélas, décédé le 24 juillet dernier. En accord avec le président de l'Assemblée, afin que cette audition, la première à être organisée conformément à l'article 56, alinéa premier, de la Constitution, le soit dans les meilleures conditions, il a été convenu de différer la nomination du successeur de M. Pezant, aucune disposition de l'ordonnance du 7 novembre 1958 relative au Conseil constitutionnel n'imposant explicitement de délai pour une nomination faisant suite à un décès. Il nous a donc paru préférable de n'organiser cette audition qu'aujourd'hui, plutôt que d'y procéder fin juillet dans la précipitation.

Conformément à l'article 29-1, alinéa 3, de notre Règlement, si cette audition est publique, c'est à huis clos qu'à son issue, notre Commission statuera sur cette nomination. Seule la commission des lois de l'Assemblée nationale est appelée à se prononcer dans la mesure où il s'agit d'une nomination envisagée par le président de l'Assemblée.

Je vous invite, madame, à vous présenter brièvement et à évoquer devant nous les sujets sur lesquels vous jugerez bon de vous exprimer, avant que ceux de nos collègues qui le souhaitent puissent vous interroger.

Mme Claire Bazy-Malaurie. C'est toujours un exercice délicat que de se présenter. Je m'y livrerai le plus simplement possible en vous disant ce que j'ai pu retirer de mon expérience en matière de réflexion sur la vie publique.

Ma formation est des plus classiques pour un fonctionnaire généraliste. Je suis diplômée de Sciences-Po et de la faculté de droit. Je suis également licenciée de russe et c'est là ce qui a orienté les débuts de ma carrière professionnelle. En effet, après quelques mois passés au service juridique d'une grande entreprise nationale, j'ai été recrutée en tant que contractuelle au service de l'expansion économique de l'ambassade de France en Union soviétique. Les quatre ans et demi que j'y ai passés furent très enrichissants pour moi. Sur le plan professionnel tout d'abord. Toutes les négociations commerciales avec l'URSS, dont la France était alors le premier fournisseur de biens d'équipement, passaient alors par l'ambassade. Mais le plus marquant, pour la jeune femme que j'étais, fut de vivre plusieurs années dans ce pays, alors dirigé par Leonid Brejnev, au moment d'une lutte sans merci contre tous les dissidents. C'est en 1974 qu'Alexandre Soljenitsyne fut expulsé d'Union soviétique, et beaucoup d'autres à sa suite. Cette période fut difficile à vivre pour moi qui, Française mais parlant russe, connaissais beaucoup de gens sur place. Certes, ma vie de diplomate était facile, mais il aurait fallu être aveugle et sourde pour ne pas réfléchir, durant le temps où j'ai habité ce pays, à son organisation sociale et politique comme aux relations existant entre l'État et les individus. Trente-cinq ans plus tard, je n'en ai rien oublié et cette expérience m'a marquée.

Revenue à Paris, j'ai passé le concours de l'ENA et ai été affectée, à l'issue de ma scolarité, à la Cour des comptes. Je n'y ai toutefois pas effectué tout le reste de ma carrière professionnelle. Comme beaucoup de conseillers, j'ai effectué diverses missions, certaines de réflexion, d'autres plus opérationnelles. Je citerai, entre autres, le travail de réflexion sollicité par Pierre Bérégovoy sur la rénovation de l'assiette des cotisations sociales, la réorganisation de la Fondation nationale de transfusion sanguine, profondément éprouvée après l'affaire du sang contaminé, ou plus récemment, la médiation qui m'a été confiée, en tant que présidente du comité de suivi de la loi LRU, dans le conflit des enseignants-chercheurs. J'ai toujours, à l'extérieur de la Cour, exercé en administration centrale et n'ai jamais été membre de cabinet ministériel, m'étant toujours jugée plus apte à organiser des réflexions d'ordre stratégique sur des politiques publiques et à participer à leur mise en œuvre aux côtés des équipes nécessaires.

Cela m'a ainsi conduit à la fin des années 80 à la DATAR, chargée à cette époque de négocier les contrats de plan État-région après les transferts de compétences opérés par les lois de décentralisation. C'était aussi l'époque où la DATAR apportait un important soutien aux acteurs de terrain des régions les plus touchées par les reconversions industrielles, comme le Nord-Pas-de-Calais, la Lorraine ou encore le bassin de Decazeville. Ce fut, pour la Parisienne que j'étais, l'occasion de prendre conscience de ce qu'était « le territoire ». Dans un contexte marqué par la décentralisation et les problèmes économiques et sociaux que rencontrait alors le pays, ce fut l'occasion de m'ouvrir à une connaissance nouvelle qui me fut très utile quelques années plus tard, lorsque, après un très bref passage à la direction des affaires financières du ministère de l'équipement, je fus nommée en 1995 directeur des hôpitaux.

L'heure était à une réforme de l'hôpital. En dépit d'une certaine rationalisation enclenchée par la loi de 1991, notre système hospitalier demeurait pléthorique et dispendieux. Déjà, le déficit de la Sécurité sociale, bien que six fois moindre qu'il ne l'est aujourd'hui, inquiétait. Les ordonnances de 1996 ont apporté plusieurs solutions, dont certaines sont toujours en vigueur. C'est là qu'est née la loi de financement de la sécurité sociale. Il s'agissait déjà d'essayer de concilier au mieux contrainte financière et qualité du service rendu, de ralentir la croissance des dépenses hospitalières, tout en améliorant la qualité des soins. Cette équation reste d'actualité.

Je suis revenue en 1998 à la Cour des comptes où j'occupe depuis huit ans les fonctions de rapporteur général, travaillant directement auprès du Premier président et des présidents de chambre et exerçant une mission transversale allant de la programmation des travaux à l'accompagnement des publications.

J'aurai donc passé vingt ans, en trois périodes, à la Cour des comptes. J'y suis chaque fois retournée avec grand plaisir, d'autant plus que le champ de compétences de l'institution s'est considérablement élargi, à l'instigation notamment du Parlement : la Cour peut désormais enquêter jusque dans des entreprises privées pour s'y assurer du bon usage des exonérations fiscales. Ses missions ont beaucoup évolué ces dernières années, avec l'adoption des lois organiques relatives aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale puis la révision constitutionnelle de 2008. La Cour des comptes est devenue un acteur majeur de la vie publique. L'importance croissante accordée au contrôle de l'action publique ainsi qu'à l'évaluation des politiques publiques, et le rôle que lui reconnaît désormais la Constitution dans l'information des citoyens la placent au cœur des problématiques de l'époque. Elle n'a cessé, au cours de ces dernières années, d'exprimer le souci de la maîtrise des finances publiques, tant dans ses programmes de travail que dans les orientations

stratégiques qu'elle se fixe périodiquement. Elle pourrait reprendre à son compte la devise de son homologue britannique, le NAO, *Spend wisely* – dépenser avec sagesse. Le Premier président Philippe Seguin parlait, quant à lui, de la fonction de « vigie des finances publiques » exercée par la Cour, en quoi nous nous reconnaissons parfaitement. L'ensemble des missions de la Cour, notamment celle d'assistance au Parlement, sa collaboration avec les chambres régionales, la mettent en position de mener des analyses, pertinentes, je l'espère, en tout cas approfondies, au service du Parlement, du Gouvernement et des citoyens.

Cet objectif de service a toujours été au cœur de mes préoccupations dans l'exercice de mes fonctions à la Cour des comptes. Il le demeurera dans d'autres institutions. Pour le reste, les membres de la Cour des comptes sont des magistrats, indépendants, fiers de leur impartialité, rompus à l'exercice de la collégialité. Ce sont sans doute ces aspects-là, si je rejoins le Conseil constitutionnel, qui me seront les plus familiers. En effet, je n'ai pas la prétention d'être une spécialiste aguerrie de droit constitutionnel. J'espère simplement apporter à l'institution, dans le contexte des évolutions juridiques en cours, mon expérience, ma connaissance de la vie publique, mes propres réflexions sur l'État, au regard notamment de la contrainte financière.

M. Jean-Jacques Urvoas. Au nom du groupe SRC, je vous souhaite, madame, la bienvenue. Nous portons un intérêt tout particulier à votre audition, à trois titres.

Nous nous félicitons de pouvoir, enfin, entendre une impétrante à la fonction de membre du Conseil constitutionnel -en mars dernier, chacune des trois autorités ayant pouvoir de nomination avait proposé un homme. Dès lors que la parité est un objectif à valeur constitutionnelle inscrit à l'article premier de notre Constitution, il serait incompréhensible que cette exigence ne s'applique pas à un organe précisément chargé de la défendre. Si elle est confirmée, votre candidature constituera un pas heureux dans la bonne direction.

Nous nous félicitons également que vous ne soyez pas, madame, une ancienne ministre. Bien que le Conseil constitutionnel ait coutume de dire « qu'il ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation identique à celui du Parlement », de fait, depuis la fin des années 70, cette marge d'appréciation a tendance à se réduire. Si avoir un passé d'élu ne doit certes pas interdire de siéger au Conseil constitutionnel, tout est affaire de mesure. Or, le passé fourmille de trop d'exemples où les nominations s'expliquaient essentiellement par le souhait de récompenser des fidélités ou d'offrir des portes de sortie honorables. Le résultat en est une composition aujourd'hui déséquilibrée du Conseil. Six membres sur onze sont d'anciens parlementaires, tous issus de la majorité actuelle. Nous voulons voir dans le choix de Bernard Accoyer un signe que ces temps sont révolus. Il y va de l'intérêt du Conseil comme des justiciables.

Enfin, il n'est pas anodin que vous soyez juriste. Depuis le 1^{er} mars en effet, le Conseil constitutionnel a entamé une mue qui l'amènera à remplir les fonctions d'une véritable cour constitutionnelle. Il détient maintenant le pouvoir d'abroger une loi, ce qui avait été refusé à toute instance de ce type depuis la Révolution de 1789. Il ne se contente plus de trancher des questions abstraites dans la continuité du débat parlementaire, avec pour seul pouvoir d'empêcher la promulgation de tout ou partie d'une loi. Il peut désormais être saisi d'une loi en vigueur, parfois depuis longtemps et qui a déjà produit des effets, et peut l'abroger. Dans le premier cas, l'avis du Conseil est un élément du processus législatif. Son verdict est nécessairement politique, mais il n'est pas à proprement parler une juridiction, au mieux une instance d'arbitrage juridique entre majorité et opposition. Dans le second cas, il est une véritable juridiction, intervenant dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, dont

l'issue dépend de sa décision. C'est d'ailleurs pourquoi, comme l'a souligné la Cour européenne des droits de l'homme depuis son arrêt Ruiz-Mateos du 23 juin 1993, toutes les cours constitutionnelles, dès lors que le résultat de leurs décisions peut influencer sur l'issue d'un litige débattu devant des juridictions ordinaires, doivent respecter les standards internationaux en matière de procès équitable, notamment le respect d'une procédure contradictoire. D'où l'importance de la qualité des hommes et des femmes qui forment ce juge constitutionnel.

Si les décisions des cours constitutionnelles sont toujours très politiques, leur dimension technique est nécessairement beaucoup plus marquée quand elles interviennent dans le cours d'instances judiciaires et portent sur du droit vivant. Vous êtes, madame, magistrate et siégiez déjà dans une juridiction : ce sont en l'espèce pour nous des qualités.

Une remarque de forme maintenant sur l'organisation de cette audition. Le fonctionnement du Conseil constitutionnel est régi par une ordonnance de 1958. Il ressort de ses articles 10 et 11 qu'en cas de démission ou « lorsqu'une incapacité physique permanente empêche définitivement les membres du conseil d'exercer leurs fonctions », le remplacement doit s'effectuer dans les huit jours. Un décès entre incontestablement dans cette catégorie. C'est d'ailleurs cette règle qui fut appliquée lors de la disparition d'Etienne Dailly et de Marcel Rudloff en 1996, comme après la démission de Roland Dumas en 2000. La révision constitutionnelle de 2008 n'a rien changé à cette prescription, non plus que la récente loi organique relative à l'article 13. Je me félicite au passage que le Conseil, dans sa décision du 12 juillet dernier, ait validé l'interprétation de l'Assemblée sur la délicate question de la délégation de vote. Nous aurions, aux termes de l'ordonnance de 1958, dû procéder à cette audition avant le 30 juillet. Je regrette ce mois de retard et cette légèreté dans l'interprétation de l'ordonnance, qui risque d'avoir créé une jurisprudence.

A ce mal, il est toutefois un bien. Cela nous a permis de mieux préparer cette audition. Notre groupe l'a fait dans la conviction que le Conseil constitutionnel doit continuer de changer. Je dis « continuer » car depuis le début de la présidence de Jean-Louis Debré, des progrès substantiels ont eu lieu. Les améliorations sont nettes dans le domaine de la procédure, de la conduite des débats, de la préparation des décisions. Si on est encore loin d'un fonctionnement exemplaire, au moins va-t-on dans le bon sens. Ce *satisfecit* ne vaut néanmoins pas pour le contenu des décisions : nous considérons toujours que celle du 21 février 2008 sur la rétention de sûreté fut un mauvais coup contre un État qui se veut de droit.

Le principe de l'audition des personnalités pressenties participe des progrès en cours. Nous avons pris la liberté de vous adresser la semaine dernière la trame de nos questions dans lesquelles il n'y a nul piège, nulle volonté de vous mettre en difficulté, simplement le souci que ce moment soit un rendez-vous utile au Conseil constitutionnel et donc profitable à un fonctionnement apaisé de nos institutions.

J'en viens à ces questions. La France a signé la convention européenne sur la nationalité de 1997, laquelle dispose que « nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité sauf en cas de comportement portant un préjudice grave aux intérêts essentiels de l'État », ce qui signifie qu'on ne peut déchoir une personne de sa nationalité pour des cas de droit pénal général. Notre pays n'a toutefois pas ratifié cette convention. Quelle est, pour vous, la valeur juridique de cette convention signée mais non ratifiée ?

Dans une décision du 16 juillet 1996, le Conseil constitutionnel a autorisé la déchéance de nationalité pour faits de terrorisme. Il a justifié le caractère exceptionnel de la

mesure et rappelé dans ses considérants « qu’au regard du droit de la nationalité, les personnes ayant acquis la nationalité française et celles auxquelles la nationalité française a été attribuée à leur naissance sont dans la même situation. » Au vu de cette jurisprudence, pensez-vous que demain un texte puisse revenir sur le mécanisme de la déchéance de nationalité sans que la Constitution ait été modifiée ?

La Cour des comptes dénonce régulièrement l’insincérité du budget de l’État, concernant notamment l’estimation des dépenses de certains programmes et missions. Or, le Conseil constitutionnel n’a jamais fait référence à aucun rapport de la Cour alors que ce pourrait être le moyen de sanctionner des situations contestables sur le plan constitutionnel. D’aucuns ont d’ailleurs souligné ce manque total de coordination entre les deux institutions. Pensez-vous qu’elles pourraient travailler ensemble et si oui, comment, notamment en matière de contrôle budgétaire ?

Même si le Conseil constitutionnel n’est pas juge des faits, pensez-vous que sa jurisprudence soit assez explicite ? Le droit anglo-saxon dit que « la justice doit non seulement être rendue, mais perçue comme rendue. » La jurisprudence du Conseil vous paraît-elle répondre à cette exigence ?

M. Olivier Dusopt. La Cour des comptes tient-elle compte des décisions du Conseil constitutionnel dans son contrôle des finances publiques ?

Dans quelle hypothèse seriez-vous, madame, amenée à vous récuser au regard du règlement du Conseil constitutionnel ou de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme ?

Le Conseil constitutionnel statue de plus en plus souvent sur des sujets de société ou plus techniques, se devant notamment de garantir la protection des libertés individuelles devant certaines évolutions technologiques. Pensez-vous qu’il doive demeurer à l’écart de ces questions ou au contraire fixer des limites constitutionnelles en ces domaines ?

Les autorités administratives indépendantes se multiplient, alors même qu’elles permettent de faire échapper certaines décisions et certains champs d’activité au contrôle du Parlement. J’aimerais connaître votre avis sur leur rôle et leur multiplication.

Mme Sandrine Mazetier. Je souhaitais initialement vous interroger, madame, mais mes deux collègues ont excellemment posé toutes les questions que je souhaitais vous adresser.

M. Dominique Raimbourg. La décision du Conseil constitutionnel sur la garde à vue accorde un délai de onze mois pour mettre notre droit en conformité avec les exigences constitutionnelles. Cela est sans doute sage car il eût été inconcevable de paralyser du jour au lendemain toute action de la police et de la justice dans notre pays. Mais nous demeurons dubitatifs, à la lecture de la décision, sur ce qui pourrait être fait durant cette période transitoire pour tendre au moins vers une meilleure protection des droits des personnes. Si, comme cela est probable, les saisines du Conseil constitutionnel sur une question prioritaire de constitutionnalité se multiplient, pensez-vous qu’il devra indiquer dans ses décisions les mesures lui paraissant transitoirement de nature à garantir un meilleur respect de la Constitution ?

Mme George Pau-Langevin. Je me réjouis à mon tour que la nomination d'une femme soit cette fois-ci envisagée au poste prestigieux de membre du Conseil constitutionnel. Nous avons regretté que tel ne soit pas le cas la dernière fois. J'aimerais savoir comment vous envisagez le rôle du Conseil constitutionnel dans la défense du principe d'égalité, notamment en matière de parité hommes-femmes et de diversité.

Mme Claire-Bazy-Malaurie. Pour les questions touchant à la nationalité, j'avoue ne pas me sentir encore très compétente. J'ai naturellement écouté ce qui a été dit, et lu ce qui a été écrit tout l'été sur le sujet, mais je serais mal à l'aise pour vous répondre aujourd'hui. De surcroît, au-delà de ma position personnelle, j'aurais peur de commettre à ce stade une erreur de raisonnement juridique.

Quant à la valeur d'une convention non encore ratifiée, il faut s'en référer à la hiérarchie des normes. Pour chaque type de droit, il existe un juge et le Conseil constitutionnel a toujours été attentif à demeurer le juge de la constitutionnalité. C'est à l'aune de la relation entre la Constitution et les traités internationaux - le législateur étant d'ailleurs invité à modifier la Constitution si celle-ci n'est pas en l'état compatible avec lesdits traités -, qu'il faut regarder cette question. Je ne peux pour l'instant vous apporter de réponse plus précise sur ce point.

Je puis en revanche répondre à la question qui m'a été posée sur la décision relative à la garde à vue. Le Conseil constitutionnel n'a pas à se substituer au législateur. Il peut certes paraître étrange qu'une disposition jugée contraire à la Constitution continue de s'appliquer durant un temps, mais c'est une solution pragmatique. L'abrogation immédiate des dispositions existantes aurait totalement désorganisé l'appareil policier et judiciaire. Il fallait laisser au Gouvernement et au Parlement le temps d'élaborer un nouveau dispositif répondant aux critères souhaités.

M. le président Jean-Luc Warsmann. La décision est de surcroît conforme à ce que le constituant a voulu.

Mme Claire Bazy-Malaurie. En effet.

Vous avez raison, monsieur Urvoas, le Conseil constitutionnel est devenu une juridiction dont pourra dépendre le sort d'une instance introduite devant les tribunaux de tous ordres.

Pour le reste, la rédaction des jugements est un art difficile, je parle d'expérience, ayant été moi-même amenée à rédiger certains arrêts, pourtant simples. Il faut à la fois être complet, bref, précis et clair, alors même que l'on ne peut s'abstraire de la langue juridique, si spécifique. Le Conseil constitutionnel a déjà fait beaucoup de progrès pour la rédaction de ses arrêts concernant la constitutionnalité des lois. Espérons qu'il fera aussi bien s'agissant de la question prioritaire de constitutionnalité. Il importe en effet, l'autorité de la chose jugée s'imposant à tous, que ses décisions et commentaires soient parfaitement clairs et compréhensibles de tous. Mais force est aussi de reconnaître qu'il aura à se prononcer sur des textes de loi ardu, parfois eux-mêmes difficilement compréhensibles.

Le Conseil constitutionnel doit-il se mêler des sujets techniques et de société ? Il ne peut en tout cas pas les ignorer. Il a d'ailleurs traité par le passé de bioéthique, de la protection des données personnelles dans la société de l'information... Comme il lui est souvent demandé d'intervenir rapidement, peut-être suffirait-il qu'il s'organise pour être davantage à

l'écoute, entendre les différents points de vue et mieux intégrer ces questions concrètes. Il ne peut pas être indifférent à ces évolutions. Doit-il intervenir ? Tout dépend de la question qui lui est en l'espèce posée.

J'en viens aux relations entre le Conseil constitutionnel et la Cour des comptes. Celle-ci intègre bien entendu les décisions de celui-là dans sa réflexion mais leur objet d'étude n'est pas le même. Sur de nombreux points, leurs analyses divergent, ou plutôt leur angle de vue diffère. Prenons un exemple. Le Conseil constitutionnel veille au respect du principe d'égalité devant l'impôt. La Cour, elle, ne considère pas le principe général, mais elle a souligné à plusieurs reprises que la gestion des bases cadastrales conduisait à des inégalités devant l'impôt local. A ce jour en tout cas, aucune décision du Conseil constitutionnel n'a été directement opposable à la Cour, y compris dans son travail.

La décision sur la loi de règlement pour 2009, qui a suscité beaucoup de commentaires, nous a paru très rationnelle dans son principe même, disant en gros « à chacun son travail ». La Cour des comptes analyse, contrôle, rend son avis sur la comptabilité budgétaire et patrimoniale ; le Parlement vote la loi de règlement, tirant éventuellement les conséquences des observations de la Cour ; le Conseil constitutionnel examine la procédure et les données objectives, sans se substituer ni à la Cour ni au Parlement. Il faut toutefois reconnaître que si ce principe est simple, sa déclinaison l'est beaucoup moins et a pu varier dans le temps.

La question de la sincérité budgétaire est d'autant plus délicate que tout budget comporte deux dimensions. C'est à la fois une autorisation de dépenses et une prévision. Selon que l'on attache plus ou moins d'importance à l'une ou l'autre, l'appréciation portée sur la sincérité peut différer. Le problème s'est encore compliqué avec l'alinéa 2 de l'article 47-2 de la Constitution qui a introduit la notion de « sincérité des comptes », différente de celle de sincérité budgétaire.

La Cour des comptes a, de manière récurrente, dans ses rapports annuels aussi bien sur l'exécution budgétaire que sur la situation des finances publiques, dénoncé le fait que les dotations de certains programmes et missions en loi de finances initiale n'étaient cohérentes ni avec celles des années précédentes ni avec les tendances observées, surtout quand en loi de finances rectificative ou à l'occasion de décrets d'avance des crédits supplémentaires ont déjà dû être inscrits. Mais un budget est aussi un acte politique, je le sais d'expérience, ayant eu, dans l'administration à élaborer et négocier celui de certains organismes. C'est l'expression d'une volonté que les dépenses n'excèdent pas un certain montant.

Un autre problème est celui de la prévision économique. La Cour a souvent relevé qu'il y avait eu loin des prévisions budgétaires à la réalité, notamment en matière fiscale. Mais il est très difficile d'évaluer les recettes fiscales, et le fait est qu'on s'est souvent trompé, en plus ou en moins. La prudence est donc de mise. Pour ce qui est des dépenses et de l'équilibre général du budget, de l'État comme de la Sécurité sociale, c'est encore plus compliqué. Il n'existe même pas de consensus entre économistes. Peut-être faudrait-il être plus transparent quant aux données macro-économiques sur lesquelles sont établis les équilibres budgétaires. Il faut manier tous ces principes avec précaution. La position de la Cour des comptes, qui intervient plutôt *a posteriori*, à partir d'éléments d'information très concrets, est moins difficile que celle du Conseil constitutionnel qui doit se prononcer par rapport à une norme juridique. La réflexion en cours sur la régulation de l'ensemble de nos finances publiques – État, Sécurité sociale, voire collectivités territoriales –, doit en tout cas

viser à ce que, comme le souhaite le Parlement, on dispose d'informations plus complètes sur l'ensemble des paramètres.

M. Charles de Courson. Seriez-vous favorable à ce que les opinions dissidentes figurent, avec leurs motivations, dans les décisions du Conseil constitutionnel, comme cela se pratique dans d'autres pays et comme un ancien Premier président de la Cour des comptes, qui fut également membre du Conseil constitutionnel, le préconise dans un ouvrage récent ?

La Cour a soutenu – à juste raison, à mon avis – que les prélèvements sur recettes contrevenaient au principe de non-contraction des recettes et des dépenses. Hélas, le Conseil constitutionnel a considéré ultérieurement que cette pratique n'était pas anticonstitutionnelle. Si vous devenez membre du Conseil, essaieriez-vous de convaincre vos collègues de revenir sur cette jurisprudence ?

M. Jean-Jacques Urvoas. Comme nous aurons demain une série d'auditions sur la question prioritaire de constitutionnalité, je souhaiterais avoir votre opinion sur le sujet.

Tout d'abord, le mécanisme du double filtrage vous semble-t-il adapté ? Ne faudrait-il pas supprimer le filtre des Cours et permettre au juge *a quo* de saisir directement le Conseil constitutionnel ?

Ensuite, le contrôle *a priori* pourrait-il être menacé par le contrôle *a posteriori* ? Pour la saisine de la Cour européenne des droits de l'homme, le recours individuel est subsidiaire. En tant que parlementaire, je me demande si un équilibre va s'instaurer, ou si nous n'hésiterons pas désormais à saisir le Conseil constitutionnel, pour laisser le contrôle s'effectuer *a posteriori*, dans le cadre de la question prioritaire.

M. André Vallini. Dans le cadre de la modernisation du Conseil constitutionnel engagée par Jean-Louis Debré, ne faudrait-il pas généraliser la procédure orale contradictoire et publique, de manière à aller vers une totale transparence ?

M. Jean-Christophe Lagarde. La révision de la Constitution que nous avons votée donne désormais aux citoyens le droit de demander *a posteriori* un contrôle de constitutionnalité. Quelle est votre appréciation sur cette réforme ? L'extension du champ d'intervention du Conseil constitutionnel vous semble-t-elle une bonne chose ?

Je vous poserai par ailleurs deux questions plus personnelles.

Vous semble-t-il légitime ou souhaitable qu'un ministre soit jugé par une Cour de justice de la République, c'est-à-dire par une juridiction politique exceptionnelle ou devrait-il être un justiciable comme un autre ?

La reproduction des élites étant devenue la règle et l'ascenseur social étant en panne, pensez-vous que le « mérite républicain » existe encore dans notre société ? Des mesures de « discrimination positive » – terme auquel je préfère celui d'« accélérateurs de promotion républicaine » – vous paraîtraient-elles inconstitutionnelles ?

M. Christian Vanneste. Quelle étendue donneriez-vous à la notion d'« interprétation » dans vos futures fonctions ? Notre Constitution comprend en effet deux étages : outre le fonctionnement des institutions proprement dit, elle comporte également un volet plus philosophique, le Préambule, que l'on a augmenté de façon peut-être excessive, et

dans lequel on peut trouver des contradictions – par exemple, entre la Déclaration de 1789 et le préambule de 1946 sur la notion de propriété.

Ainsi, en 1993, pour motiver son annulation de l'abrogation de la loi Falloux, le Conseil constitutionnel s'était appuyé sur le principe d'égalité, alors que les relations entre l'enseignement privé sous contrat et l'État sont régies par trois lois, parfaitement inégales, entre l'enseignement général, l'enseignement technique et l'enseignement primaire !

Mme Claire Bazy-Malaurie. Monsieur de Courson, je ne suis pas favorable à la publication des opinions dissidentes. La France a un système juridique très particulier, dans lequel la loi et la règle de droit écrit possèdent une valeur symbolique très forte, au contraire des pays anglo-saxons, régis par le *common law*, où les choses peuvent se discuter à tous les étages. Une telle pratique risquerait de faire perdre de la force à des décisions qui sont déjà suffisamment contestées.

À la Cour européenne des droits de l'homme, juridiction la plus proche de notre Conseil constitutionnel, on voit bien que ce sont ceux qui ne sont pas d'accord qui émettent des opinions. Il me semble plus utile d'essayer de rallier les différents points de vue. Sur des sujets aussi importants, j'imagine que l'on est rarement à six contre cinq !

M. Jean-Christophe Lagarde. Vous serez également le juge de l'élection des parlementaires. Or, contrairement au Conseil d'État, le Conseil constitutionnel ne prend en considération que les résultats du deuxième tour ; malgré son incidence sur le résultat final, le premier tour est toujours oblitéré. À l'époque où Jean-Claude Gayssot était député de ma circonscription, le Conseil avait ainsi rendu un jugement qui revenait à dire que, même si ce qui s'était passé au premier tour n'était pas normal, le deuxième tour avait validé l'élection. Cette position du juge électoral vous semble-t-elle saine ?

M. Jean-Jacques Urvoas. La réponse est dans la question !

M. Jean-Christophe Lagarde. De fait, monsieur Urvoas, la jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière me paraît malsaine, car elle revient à dire : « Faites ce que vous voulez au premier tour, du moment que vous l'emportez au second ! ».

Mme Claire Bazy-Malaurie. Je précise que j'ai été rapporteur adjoint auprès du Conseil constitutionnel... Je me bornerai à remarquer qu'il existe deux juges de l'élection en France : le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel. Qu'ils aient des pratiques différentes suffit à faire problème ! Peut-être la jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière sera-t-elle appelée à évoluer.

Vous évoquez les prélèvements sur recettes, monsieur de Courson, mais on pourrait aussi parler de la reprise de dette ! Sur ces questions, je pourrais me targuer d'apporter ma connaissance technique – même si le Conseil constitutionnel a déjà fait beaucoup de progrès en ce domaine, comme cela a été noté à propos du principe de sincérité budgétaire.

S'agissant de la question prioritaire de constitutionnalité, j'avoue avoir davantage étudié la procédure depuis que M. Accoyer m'a fait l'honneur de me désigner – même si je m'y étais déjà intéressée en tant que citoyenne et membre de la Cour des comptes, devant laquelle une QPC peut être soulevée.

Tout d'abord, la révision constitutionnelle et la loi organique ne remettent pas en cause l'existence de deux cours suprêmes dans notre organisation juridique, ce qui apporte un premier élément de réponse à votre question, monsieur Urvoas.

Par ailleurs, il faut prendre en considération le fait que les questions d'ordre juridique et de droit constitutionnel ne sont pas encore très familières aux tribunaux, surtout judiciaires. Il convient de donner du temps au temps. L'important, c'est que l'on ne mette pas un frein à certaines questions, qui pourraient ne jamais aboutir au Conseil constitutionnel, auquel cas le constituant et le législateur organique seraient en droit de s'interroger sur le rôle des cours suprêmes.

En tant que citoyenne, je suis convaincue qu'il s'agit d'un développement extrêmement important de notre démocratie. Cette question, qui était en discussion depuis de nombreuses années, a été tranchée d'une manière très respectueuse de la spécialisation des juges et de l'ordre juridique. Je n'ai pas examiné le bilan des trois premiers mois d'application, mais je pense que, sur ce sujet, il convient d'être ouvert et pragmatique.

Les questions prioritaires de constitutionnalité vont transformer le rôle du Conseil et l'amener à réviser son appréciation de la constitutionnalité des lois au titre de l'article 61, mais il existe un domaine dans lequel le contrôle *a priori* sera toujours légitime : c'est l'équilibre des pouvoirs. Cela dit, ce sont les parlementaires qui ont la clé !

Il arrive que les textes ne soient pas très lisibles et comportent des expressions compliquées. On peut cependant jouer sur les réserves interprétatives. Quant à l'interprétation de l'ensemble des textes, chacun doit essayer de lui donner la portée la plus juste, tout en respectant la volonté, d'une part du constituant, d'autre part du législateur. Il existe quand même des référentiels importants ; même si les textes fondamentaux peuvent être contradictoires, la Constitution et le bloc de constitutionnalité correspondent à la tentative, à un moment donné, de faire émerger et respecter ce que l'on peut appeler, un peu pompeusement, le « vivre ensemble » – quitte à l'exprimer par la suite de manière un peu divergente.

S'agissant de la transparence, on peut en effet envisager que le Conseil constitutionnel évolue ; la pratique des auditions a d'ailleurs ouvert une voie. Je ne me prononcerai pas sur les autres solutions possibles, mais autant je ne suis pas favorable aux opinions dissidentes, autant la discussion elle-même me paraît importante, ne serait-ce que pour apprécier la solution trouvée au regard des arguments échangés. Toutefois, je ne peux aujourd'hui exprimer autre chose qu'une opinion personnelle très prudente.

En matière de parité et d'égalité, le rôle du Conseil est d'appliquer les textes ; sur la parité, il a suivi l'évolution de la Constitution. Quant au « mérite républicain », à titre personnel, je ne pense pas être un exemple de la reproduction des élites ; j'ai eu la chance d'être issue d'une famille particulièrement attentive à la formation, qui a poussé chacun d'entre nous à exprimer sa personnalité propre, sans jamais faire de différences entre les filles et les garçons, et j'ai bénéficié du système de l'Éducation nationale.

La discrimination positive est une question compliquée. Prenons l'exemple des femmes : la première fois que l'on m'a proposé un poste – en l'occurrence, la présidence d'un jury – en me disant que c'était important parce que j'étais une femme, cela m'a fait un drôle d'effet ! Que l'on vous facilite les choses, c'est bien, mais le risque, c'est qu'à un moment donné, vous ne soyez plus là en raison de vos mérites propres, mais d'une caractéristique

personnelle ; du coup, vous risquez d'être contestée, et cela devient de la discrimination à rebours. En même temps, il n'est pas acceptable que l'on refuse leur chance à des individus en raison de leurs caractéristiques personnelles. Bref, je reste très prudente sur la discrimination positive, et je ne suis pas sûre d'avoir une position de principe sur la question.

Quant à la Cour de justice pour les ministres, je n'y ai pas vraiment réfléchi.

M. le président Jean-Luc Warsmann. C'est une question pour le constituant !

Mme Claire Bazy-Malaurie. En effet !

Je dirai simplement qu'il n'est pas toujours facile, pour un juge, quel qu'il soit, de prendre en considération l'ensemble des éléments qui devraient l'être. Je ne vous répondrai pas sur le fond, car c'est au législateur et au Constituant de le faire. Peut-être le Conseil constitutionnel sera-t-il amené à se prononcer ; pour l'heure, je m'en tiendrai là.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Madame la présidente, je vous remercie pour cette audition de grande qualité.

Pour répondre à Jean-Jacques Urvoas, ce n'est pas la première fois qu'à la suite d'un décès, une nomination a lieu dans un délai supérieur à huit jours : cela avait déjà été le cas en 1997, à une époque où l'organisation d'un débat n'était pas obligatoire. Le déroulement de la présente réunion, qui a bénéficié d'une participation nombreuse et d'interventions particulièrement riches, a prouvé que le choix de la date était bon.

Nous allons maintenant statuer à huis clos.

*

* *

Délibérant à huis clos, la Commission se prononce par un vote au scrutin secret, dans les conditions prévues par l'article 29-1 du Règlement, sur la nomination, envisagée par M. le Président de l'Assemblée nationale, de Mme Claire Bazy-Malaurie en qualité de membre du Conseil constitutionnel.

Vingt-et-un commissaires ayant pris part au vote et vingt-et-un suffrages ayant été exprimés, la Commission donne un avis favorable, par vingt voix pour et une contre, à cette nomination.

La séance est levée à 16 heures 30.

Membres présents ou excusés

Présents. — M. Jacques Alain Bénisti, M. Étienne Blanc, M. Serge Blisko, M. Gilles Bourdouleix, M. Olivier Dussopt, M. Philippe Goujon, M. Guénaël Huet, M. Sébastien Huyghe, M. Jean-Christophe Lagarde, M. Charles de La Verpillière, Mme Sandrine Mazetier, M. Yves Nicolin, Mme George Pau-Langevin, M. Dominique Perben, M. Dominique Raimbourg, M. Éric Straumann, M. Pascal Terrasse, M. Jean Tiberi, M. Jean-Jacques Urvoas, M. André Vallini, M. Christian Vanneste, M. Philippe Vuilque, M. Jean-Luc Warsmann, Mme Marie-Jo Zimmermann

Excusés. — Mme Brigitte Barèges, Mme Delphine Batho, Mme Danielle Bousquet, M. Julien Dray, Mme Marietta Karamanli, Mme Sylvia Pinel, M. Didier Quentin, M. Bernard Roman, M. Patrice Verchère

Assistaient également à la réunion. — M. Charles de Courson, M. Régis Juanico, M. Alain Vidalies