

Audition des personnalités pressenties en vue d'une nomination en qualité de membre du Conseil constitutionnel

Questionnaire

1. En quoi votre parcours et vos responsabilités antérieures vous préparent-ils à remplir les missions dévolues aux membres du Conseil constitutionnel ? Quel pourra être, du fait de l'expérience et de l'expertise qui sont les vôtres, votre apport spécifique aux délibérations du Conseil constitutionnel ?

Les expériences professionnelles et politiques qui ont fait ma vie se caractérisent par une grande proximité avec le droit et le contact avec nos concitoyens auquel j'ai toujours tenu.

La loi, son interprétation et son application ont pour essence d'organiser la vie des femmes et des hommes qui vivent sur le territoire national.

Entré à 17 ans à la faculté de droit de Paris, pendant 11 ans j'ai pu, comme étudiant, puis comme enseignant à Paris 1 acquérir une formation juridique notamment en droit civil et la connaissance du monde universitaire. J'ai au cours de cette période été membre pendant plusieurs années du Conseil National de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Au barreau de Paris, puis à partir de 1977 à celui d'Aurillac, j'ai exercé et vécu de ma profession d'avocat durant 37 ans. J'ai démissionné du barreau lors de mon élection au Sénat en 2008.

Elu local depuis 1983, élu municipal, conseiller général durant 14 ans et Président de la communauté d'agglomération d'Aurillac de 2001 à 2017, je connais bien les collectivités locales, ce qui a entraîné mon élection au Sénat en 2008, Haute assemblée au sein de laquelle j'ai présidé le groupe RDSE de 2011 à 2017, date de mon entrée au Gouvernement.

Au Sénat, j'ai eu une activité législative que je crois intense. J'ai notamment été à l'initiative de nombreuses propositions de loi mais aussi auteur de nombreux rapports législatifs, rapports d'information ainsi que rapporteur de deux commissions d'enquête.

J'ai en outre, de mai 2017 à octobre 2018, exercé les fonctions de Ministre de l'Agriculture puis de la Cohésion des Territoires.

Ces années d'expérience fortes et diverses m'ont toujours amené à être à l'écoute de nos concitoyens.

2. Le Conseil constitutionnel est-il d'ores et déjà, selon vous, un organe juridictionnel ou sa vocation, en particulier du fait du développement des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), est-elle de le devenir de manière plus affirmée ?

Il est certain que la mise en place de la QPC a redéfini profondément l'office du Conseil constitutionnel et c'est une bonne chose s'agissant de la garantie des droits et des libertés individuelles de nos concitoyens, qui s'en trouve considérablement renforcée.

Le Conseil constitutionnel est devenu ainsi un organe juridictionnel, ce qu'il n'était jusque-là que très partiellement comme juge électoral. Il tient des audiences publiques pour connaître des QPC, la représentation par un avocat obéit aux mêmes règles que celles qui prévalent pour la juridiction saisie de l'instance, et les prétentions sont formalisées dans des mémoires.

La procédure spécifique développée depuis la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 a véritablement fait de la QPC un « procès fait à la loi ».

Je pense que le Conseil, sous l'impulsion de ses présidents, a su s'adapter au bouleversement qu'a été la QPC et a trouvé un équilibre qui respecte le droit à un procès équitable dans toutes ses composantes : la publicité des débats, la célérité de la procédure et le respect du contradictoire.

3. 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 ?

Je ne suis pas favorable à cette évolution. Et mes 37 ans de barreau n'ont pu qu'affermir cette position. J'ai d'ailleurs dans ma carrière d'avocat eu l'occasion d'assister plusieurs fois aux délibérés des magistrats pour compléter le tribunal.

Je pense que le secret des délibérés est une composante essentielle de notre tradition judiciaire française. Il permet de garantir l'indépendance des membres du Conseil constitutionnel et des juges et plus largement l'autorité qui doit se dégager de la collégialité des décisions du Conseil constitutionnel.

Le secret du délibéré est également un élément constitutif de l'unité dans la voix de la justice. Ce n'est pas le cas aux Etats-Unis, l'exemple que l'on cite le plus couramment, mais qui ont une conception très différente du rôle du juge et de la décision de justice – le *case law* - dans l'édification du système normatif.

4. Pensez-vous opportun que le Conseil constitutionnel puisse – dans des conditions qui seraient à définir 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 ?

Je ne pense pas que la saisine pour avis du Conseil constitutionnel soit opportune parce qu'elle transformerait le rôle du Conseil d'une façon qui ne me semble pas pertinente. S'il devait donner son avis avant la création de la loi, le contrôle *a priori* serait vidé de sa substance, y compris pour la possibilité offerte à 60 députés ou sénateurs d'actionner ce contrôle.

La dualité entre les fonctions de conseil et de juge constitue toujours un exercice difficile qui ne me paraît pas devoir être développé. Dans nos institutions, le Conseil d'Etat joue déjà ce rôle de conseil du gouvernement et du Parlement, ce qui est une particularité française, il faut selon moi éviter de multiplier les compétences de nos institutions qui empièteraient les unes sur les autres.

5. Comment, d'après vous, garantir que le Conseil constitutionnel, devenu depuis les années soixante-dix le protecteur des droits et libertés, conserve un rôle de garant des équilibres institutionnels ?

L'indépendance de ses membres est primordiale. Je pense également qu'il faut favoriser la diversité des parcours et des expériences. Actuellement, certains membres ont eu des fonctions exécutives, d'autres parlementaires ou encore judiciaires et c'est une bonne chose.

Par les pouvoirs et les missions qui lui sont impartis en termes de contrôle de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel est effectivement un garant des équilibres institutionnels. La mise en place de la QPC qui conforte le rôle de protecteur des lois et des libertés n'a aucunement, bien au contraire, réduit le rôle de garant des équilibres institutionnels du Conseil constitutionnel. Ce rôle est aussi exercé dans le cadre du contrôle de l'utilisation de l'article 16 par le Président de la République, du contrôle du règlement des assemblées, par le contrôle du respect de la procédure parlementaire et la préservation de ce qui relève de la séparation des pouvoirs.

6. 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 ? En particulier, vous paraît-il souhaitable que le Conseil devienne un juge de la conventionalité ?

La séparation de l'ordre administratif et judiciaire telle qu'elle a été mise en place par les lois du 16 et du 24 août 1790 est le fondement de notre système juridictionnel et il a fait ses preuves. Là encore, il s'agit d'une tradition juridique propre à notre pays mais qui s'explique par une histoire et une philosophie politique et juridique spécifiques. Je ne suis pas favorable à la création d'une cour suprême française unique. Nous avons deux ordres de juridiction qui ont chacun leur domaine et l'on peut remarquer le très faible nombre de dossiers transmis au tribunal des conflits.

L'évolution des missions du Conseil constitutionnel par les QPC n'a aucunement créé un quelconque conflit avec la Cour de cassation. Le dialogue existant entre les différentes cours et conseils est utile et ne pourra que certainement se développer.

Attribuer le contrôle de conventionalité au Conseil constitutionnel serait à mon avis contraire à son office. Il est chargé de contrôler la conformité de la loi à la Constitution et non pas aux conventions internationales. Le système « décentralisé » actuel qui confie ce contrôle au juge judiciaire et au juge administratif fonctionne plutôt bien. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel dans sa décision du 12 mai 2010 sur la loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne (n°2010-605 DC) a établi une jurisprudence claire, et à mon sens pleinement opérationnelle, sur l'articulation du contrôle de conventionalité et de la QPC.

Je suis donc favorable bien évidemment à renforcement un dialogue des juges pour maintenir une cohérence entre contrôle de conventionalité et contrôle de constitutionnalité, puisque l'on parle de textes qui ont souvent le même but à savoir protéger les libertés individuelles et les droits fondamentaux. Ce dialogue a d'ailleurs commencé en 2013 avec la question préjudicielle posée par le Conseil constitutionnel à la Cour de Justice de l'Union européenne sur l'interprétation d'une décision cadre européenne. Je ne peux que m'en réjouir.

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

Le volume du contentieux des saisines pour QPC est en soi une bonne nouvelle à double titre : il signifie que nos concitoyens ont su s'emparer de ce nouvel outil pour défendre leurs droits, comme l'espérait le constituant de 2008. D'autre part, cela démontre que nos institutions se sont adaptées à cette novation majeure qu'a été la contestation de la constitutionnalité d'une loi promulguée, pour affermir notre Etat de droit. Contrairement aux craintes, le Conseil constitutionnel n'a pas été noyé sous un contentieux de masse.

Les statistiques montrent que le filtre mis en place est efficace. La Cour de cassation et le Conseil d'Etat ont mis en place une pratique qui me semble équilibrée.

8. Les rapports entre Exécutif, Parlement et Conseil constitutionnel ont-ils été modifiés, selon vous, par la QPC ? L'existence d'un contrôle a posteriori ne débouche-t-elle pas, paradoxalement, sur une immixtion de plus en plus importante du Conseil

constitutionnel dans les relations entre les pouvoirs publics, avant même le vote de la loi ?

Plutôt qu'une immixtion du Conseil constitutionnel dans les relations entre pouvoirs publics, je parlerais davantage d'une plus grande prise en compte des normes constitutionnelles par le pouvoir législatif bien sûr, mais aussi par le pouvoir exécutif. Là où autrefois le contentieux constitutionnel était réservé aux spécialistes de droit public, il innervait désormais toutes les branches du droit. La fabrication des normes, quelles qu'elles soient, ne peut plus ignorer la jurisprudence du Conseil ou son interprétation du bloc de constitutionnalité qui ont pour finalité, il faut le rappeler, la protection de l'Etat de droit.

Aussi, je fais mienne la citation du doyen Vedel, dont j'ai par ailleurs été l'étudiant, qui a dit que « la loi n'est l'expression de la volonté générale que dans le respect de la Constitution ».

Cette situation prend encore plus d'importance depuis l'introduction de la QPC qui incite le législateur à faire preuve de davantage de vigilance dans la fabrication de la loi.

Il ne me paraît donc pas déraisonnable que la jurisprudence du Conseil constitutionnel revête la forme d'une « autorité persuasive » par rapport au législateur et à l'administration.

9. Pensez-vous qu'une réforme de la QPC soit nécessaire ? En particulier, estimez-vous satisfaisante la lettre de la loi organique et la pratique du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation en matière de « filtre » ? Ce filtrage ne devrait-il pas être exercé par le Conseil constitutionnel lui-même ?

Le mécanisme de double filtrage de la QPC, par le juge du fond d'abord puis par la Cour de cassation ou le Conseil d'Etat ensuite, permet au Conseil constitutionnel de ne connaître que des cas sérieux au sens de la loi organique du 10 décembre 2009.

Les chiffres sont d'ailleurs tout à fait raisonnables puisque le Conseil a rendu par exemple 64 décisions de QPC en 2018 ce qui, bien qu'étant un nombre non négligeable, est un nombre raisonnable quand on sait que la Cour de cassation et le Conseil d'Etat examinent plus de 300 QPC chaque année en moyenne.

Le filtrage de la QPC par le Conseil constitutionnel lui-même serait une charge supplémentaire sans l'assurance d'une meilleure efficacité.

La procédure actuelle assure une célérité dans le traitement des dossiers et permet un bon dialogue entre les trois institutions.

10. Le Conseil constitutionnel a resserré, au fil des années, sa jurisprudence sur la procédure parlementaire (notamment au travers de la censure des « cavaliers » et des méconnaissances supposées de la règle dite de « l'entonnoir »). Certains considèrent que cette emprise atteint un niveau tel qu'il serait porté atteinte à l'initiative parlementaire. Qu'en pensez-vous ?

Eu égard à mon expérience de sénateur et de président de groupe, je suis fondamentalement attaché au bicamérisme et au travail parlementaire notamment au droit d'amendement, inhérent à la fonction de législateur.

Mais si le droit d'amendement est essentiel dans la vie parlementaire, je pense qu'il faut tout de même arriver, dans l'intérêt du Parlement, à ce qu'il n'aboutisse pas à l'élaboration d'une loi bavarde et insuffisamment intelligible. D'où la nécessité d'éviter qu'avec la multiplication d'amendements sans

véritable lien direct avec les objectifs du projet de loi ou de la proposition de loi, on aboutisse à dénaturer le texte.

Il convient donc là encore de favoriser un équilibre en ne mettant pas en jeu le principe du droit d'amendement tout en permettant une meilleure lisibilité et normativité de la loi. En outre, lorsqu'un amendement voté est considéré comme un cavalier, rien n'empêche le parlementaire de déposer une proposition de loi.

Il appartient aux assemblées de veiller à une application mesurée des règles d'irrecevabilité toujours dans un souci de clarté de la loi.

11. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et sur le fondement de la loi organique du 15 avril 2009 les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact. Le Conseil constitutionnel peut en contrôler le contenu afin de s'assurer de leur conformité aux prescriptions organiques. Aucune censure n'a cependant jamais été prononcée sur ce fondement. Qu'en pensez-vous ?

J'ai toujours considéré que les études d'impact ne pouvaient pleinement remplir leur mission que si elles étaient fournies et complètes. Et je considère en effet que ce n'est pas toujours le cas aujourd'hui et qu'il ne faut pas s'arrêter à une vision purement formelle de l'étude d'impact.

J'avais d'ailleurs été à l'origine, quand j'étais président du groupe RDSE, de la saisine du Conseil constitutionnel, suite à la mise en place de la procédure prévue par l'article 29 du règlement du Sénat et de l'article 39 alinéa 4 de la Constitution qui permettent à la Conférence des présidents d'une assemblée de refuser de mettre à l'ordre du jour un projet de loi qu'elle considère comme ne remplissant les conditions fixées par une loi organique. Dans ce cas, le Premier Ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.

Je considérerais en effet que le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral ne respectait pas l'obligation de la loi organique du 15 avril 2009 qui impose qu'un projet de loi soit accompagné d'une véritable étude d'impact qui ne soit point que formelle.

12. Est parfois évoquée la possibilité de permettre, sous certaines conditions, au Défenseur des droits et aux autorités administratives indépendantes de saisir directement le Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité ; seriez-vous favorable à une telle évolution ?

Ainsi que je viens de le souligner, le mécanisme actuel de fonctionnement des QPC m'apparaît satisfaisant en permettant aux justiciables, dans le cadre d'un litige sur l'application de la loi, de soulever la question de la constitutionnalité. Je ne considère pas opportun en l'état de permettre aux autorités publiques administratives et aux autorités administratives indépendantes de saisir directement le Conseil constitutionnel.

J'ai été le rapporteur de la commission d'enquête sur les autorités administratives indépendantes et coauteur de la loi qui s'en est suivie. Ces autorités ne sont pas des juridictions même si un grand nombre d'entre elles prennent des décisions, elles-mêmes susceptibles de recours devant les juridictions compétentes.

13. Que pensez-vous de la disposition constitutionnelle, que le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace propose de supprimer, qui fait des anciens Présidents de la République des membres de droit du Conseil constitutionnel ?

En tant que parlementaire, j'ai eu à exprimer un avis positif sur cette proposition, bien évidemment à la condition qu'elle ne s'exerce que pour l'avenir. La résolution de cette question ne peut en tout état de cause revenir qu'au constituant.

14. L'article 1er de la Constitution dispose que « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales ». Le Conseil constitutionnel est chargé de faire respecter cette disposition ; or il n'y est pas soumis lui-même. Pensez-vous opportun d'introduire, à l'occasion de la prochaine révision constitutionnelle, un objectif de parité au sein du Conseil constitutionnel ?

C'est un enjeu primordial que de favoriser l'égal accès aux hommes et aux femmes aux plus hautes fonctions de nos institutions. Le Conseil constitutionnel comprend actuellement quatre femmes, et l'on doit s'en féliciter. Evidemment, nous pouvons et même nous devons toujours faire mieux. J'ai toujours soutenu la recherche d'un objectif de parité et la nécessité de donner un égal accès aux femmes et aux hommes aux différents mandats ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.