



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

**Audition à l'Assemblée nationale de M. Richard Ferrand,
en vue de sa nomination, sur proposition du Président de la République,
en qualité de membre du Conseil constitutionnel**

Questionnaire de Mme Marietta Karamanli, rapporteure
et réponses de M. Richard Ferrand

1. En quoi votre parcours professionnel vous prépare-t-il à remplir les missions dévolues aux membres du Conseil constitutionnel ? Quel pourrait être, du fait de l'expérience et de l'expertise tirées de votre parcours, votre apport spécifique aux délibérations du Conseil constitutionnel ? Quelles sont, en définitive, vos motivations pour exercer la présidence du Conseil constitutionnel ?

Mon parcours m'a conduit à exercer des responsabilités diverses, dans les mondes économique, politique et institutionnel, me conférant ainsi une vision globale du fonctionnement de nos institutions et du rôle central du Conseil constitutionnel dans l'équilibre des pouvoirs.

D'abord journaliste, puis créateur et dirigeant d'entreprise, ensuite élu municipal, départemental et régional en Bretagne, dans le Finistère, j'ai acquis une connaissance approfondie de nos territoires et de leurs habitants. Cette expérience me permet de mesurer les enjeux concrets qui sous-tendent l'élaboration de la loi et de comprendre la portée réelle des textes votés par le Parlement.

Député puis président de l'Assemblée nationale, j'ai été directement impliqué dans l'élaboration de la loi. Cette expérience m'a permis d'appréhender les exigences du débat législatif, les impératifs de constitutionnalité qui s'y attachent et la nécessité d'assurer la clarté et la sécurité juridique des textes adoptés. J'ai ainsi développé une connaissance approfondie de la fabrication de la norme et des principes fondamentaux qui encadrent le travail du législateur.

Si vous me faites l'honneur de me permettre d'entrer au Conseil constitutionnel pour servir la République – là est ma motivation profonde –, j'intégrerai cette haute institution avec la pleine conscience que cela implique une rupture définitive avec la vie politique. Comme l'impose son statut, je ne poursuivrai plus d'activités

politiques, je ne formulerai plus de prises de positions publiques et je ne serai plus rattaché à aucune formation politique. Cette exigence d'indépendance, je l'assumerai de manière absolue. C'est un changement de vie auquel je suis prêt.

Le Conseil constitutionnel a besoin de profils complémentaires, alliant expérience et diversité des parcours. Je pense pouvoir y apporter ma connaissance de la loi et des institutions, ma rigueur dans le travail collégial et délibératif, ainsi que mon attachement aux valeurs de l'État de droit.

2. En cas de confirmation de votre nomination par le Parlement, vous auriez à connaître, dans le cadre de l'exercice de vos fonctions, des matières ayant un lien direct avec vos précédentes activités. Comment envisagez-vous ce type de situations ? Vous engagez-vous à vous déporter chaque fois qu'un dossier aura un lien avec vos précédentes fonctions ?

Le Conseil constitutionnel connaît des règles précises de déport et je les appliquerai avec constance et rigueur. Ces règles s'appliquent tant dans le contrôle *a priori* (DC) que dans le contrôle *a posteriori* (QPC). Dans le premier cas, s'applique l'article 14 du règlement intérieur sur la procédure suivie en DC devant le Conseil constitutionnel et dans le second, l'article 4 du règlement intérieur sur la procédure suivie pour les QPC. Ces articles prévoient le « devoir » de s'abstenir de siéger dès que l'impartialité du membre peut être mise en doute.

Ces règles pourraient trouver à s'appliquer à moi dans certains cas, par exemple pour une disposition d'une loi dont j'aurais été le rapporteur ou pour des requérants en QPC avec lesquels j'aurais été amené à travailler. Je m'engage bien sûr à me déporter dans toutes ces hypothèses. Je sais que le secrétariat général du Conseil est à la disposition des membres pour effectuer toute recherche et formuler tout conseil. Je trouve positif que, depuis quelques années, le Conseil ait ajouté davantage de transparence à ces déports. Désormais ceux-ci figurent dans les visas des décisions. C'est une bonne chose. L'application stricte des règles de déport est une nécessité. Le faire savoir est également utile.

3. En tant qu'ancien président de l'Assemblée nationale, et réputé proche du Président de la République, d'aucuns estiment que votre nomination pourrait porter atteinte à l'indépendance du Conseil constitutionnel.

a. Comment vous positionnez-vous vis-à-vis de ces critiques et de celles, plus générales, qui concernent les nominations « politiques » au sein du Conseil constitutionnel ?

J'ai déjà indiqué qu'entrer au Conseil constitutionnel impose d'abandonner toute activité politique. C'est un des moyens d'assurer l'indépendance du Conseil. Dans le même temps, il s'agit de mettre en œuvre toutes les règles applicables notamment

celles de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil et celles du décret du 13 novembre 1959 sur les obligations des membres du Conseil.

Je m'appliquerai pleinement la formule de Robert Badinter sur le « devoir d'ingratitude ». Un membre du Conseil constitutionnel ne doit rien à l'autorité qui l'a nommée. Il doit juger avec ses collègues de la seule conformité de dispositions législatives à la Constitution. Il n'a pas à se prononcer dessus en opportunité.

Depuis 1958, les membres du Conseil ont eu des parcours antérieurs variés. Ceux qui ont eu un engagement politique ont su oublier celui-ci. Que l'on songe à Roger Frey président le Conseil au moment de la décision de 1977 censurant les dispositions de la loi autorisant la visite des véhicules que l'ancien ministre de l'Intérieur qu'il était aurait sans doute soutenues. Le Conseil constitutionnel ne rend que des décisions juridiques, pas des services.

b. Ne pensez-vous pas que votre candidature présente une difficulté quant au respect de la théorie des apparences, et donc de l'exigence nécessaire d'impartialité qu'il est légitime d'attendre de la part d'une institution aussi fondamentale pour notre pays ?

L'exigence d'impartialité s'appliquera pleinement à moi. Je m'appliquerai les règles des membres avec rigueur. Je demande à être jugé sur mon comportement et mes actes pendant ces neuf années tant au regard de l'impartialité objective que subjective. Il en a toujours été ainsi. Il n'y a pas d'incompatibilité dans les fonctions de membres du Conseil avec des fonctions antérieures.

Le grief de partialité des membres, en raison du mode de désignation de ses membres, est aussi ancien que le Conseil constitutionnel lui-même. De fait, les autorités de nomination – Président de la République, Président de l'Assemblée nationale, Président du Sénat – sont par nature concernées par l'activité du Conseil.

Je crois avoir démontré mon indépendance et mon impartialité à la présidence de l'Assemblée nationale.

Au reste, il appartient au Constituant, le cas échéant, de porter toute modification qu'il jugerait utile tant dans le mode de désignation des membres que sur les critères qui doivent présider au choix des membres.

c. Ne pensez-vous pas que l'opinion publique puisse considérer qu'il y ait un possible conflit entre la fonction juridictionnelle que vous exercerez et vos activités passées ou vos relations personnelles, mettant à mal l'impartialité et la neutralité dont l'institution doit faire preuve ?

Être au service de notre Constitution est un honneur et une responsabilité que j'entends assumer avec exigence, neutralité et intégrité.

J'ai pleinement conscience de la portée du serment, fixé à l'article 3 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, que les membres prononcent et, au terme duquel les membres du Conseil constitutionnel : « *jurent de bien et fidèlement remplir leurs fonctions, de les exercer en toute impartialité dans le respect de la Constitution, de garder le secret des délibérations et des votes et de ne prendre aucune position publique, de ne donner aucune consultation sur les questions relevant de la compétence du Conseil.* »

d. Que pensez-vous de l'idée de renforcer les obligations déontologiques des membres du Conseil constitutionnel en termes de déclarations de patrimoine et d'intérêts ?

Renforcer les obligations déontologiques des membres du Conseil relève du Parlement. Il a déjà modifié l'article 4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel afin de fixer des règles strictes en matière d'activités annexes. Il pourrait aussi le faire pour les déclarations de patrimoine et d'intérêts. J'ai pour ma part déjà été soumis à de telles déclarations. Je n'y vois, à titre personnel, aucune objection.

e. Que vous inspire l'expression « devoir d'ingratitude » à l'égard des autorités de nomination dont Robert Badinter et d'autres ont rappelé l'importance pour cette institution gardienne de nos libertés et droits ?

Le « devoir d'ingratitude » est le devoir de juger en toute impartialité les questions posées sans se préoccuper de savoir si la décision rendue va ou non dans le sens des personnes avec qui vous aviez auparavant un engagement politique, au premier rang desquels l'autorité qui vous a nommé. Plus fondamentalement, c'est le « devoir de liberté et d'indépendance » qui traduit l'abandon de tout lien avec les engagements passés.

f. En cas de confirmation de votre nomination par le Parlement, vous siégeriez, au sein du Conseil, avec certains membres que vous avez, de fait, nommés lors de votre présidence de l'Assemblée nationale sous la XV^e législature. Cette situation ne serait-elle pas de nature à créer un doute vis-à-vis de l'impartialité des décisions du Conseil, et à vicier, le cas échéant, la collégialité pratiquée en son sein ?

Il y a déjà eu plusieurs fois dans le passé des anciennes autorités de nomination siégeant au Conseil avec des personnes qu'elles avaient nommées. Ce fut bien sûr le cas des anciens présidents Giscard d'Estaing et Chirac mais aussi par exemple de Jean Louis Debré qui avait nommé Guy Canivet. A chaque fois, tous les membres

sont, une fois au Conseil, sur un pied d'égalité lors du délibéré. Chacun vaut une voix.

4. Depuis sa création en 1958, le rôle du Conseil constitutionnel au sein de notre système politique a profondément évolué. L'élargissement de sa saisine *a priori* aux parlementaires à partir de 1974, la construction progressive d'une jurisprudence protectrice des libertés et des droits fondamentaux et la création de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) à la suite de la réforme constitutionnelle de 2008 en constituent les principaux jalons.

Lors de sa création, Michel Debré présentait le Conseil constitutionnel, comme « une arme contre la déviation du régime parlementaire » (discours d'août 58). Charles Eisenmann, professeur de droit le qualifiait alors, dans une expression juste et imagée, de « canon braqué contre le Parlement ». Le temps passa. Les différentes étapes que vous évoquez dans votre question, retracent les jalons de l'évolution du conseil Constitutionnel.

a. Quel doit être, selon vous, le rôle et le positionnement du Conseil constitutionnel au sein de notre système politique, à notre époque ?

On peut aujourd'hui admettre que le Conseil constitutionnel n'est plus seulement une « institution » mais est devenu une juridiction.

Bien entendu, toutes les tâches du Conseil ne sont pas d'ordre juridictionnel. Lorsqu'il compte et vérifie les parrainages au moment de l'élection présidentielle ou lorsqu'il donne des avis, concernant le déclenchement de l'article 16 par exemple, son rôle n'est pas juridictionnel.

Mais, les évolutions récentes du texte constitutionnel ont accentué la juridictionnalisation du Conseil, notamment du fait de l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité.

Certains souhaiteraient transformer le Conseil constitutionnel en cour suprême. Ce n'est pas le rôle qui lui a été confié par la Constitution. Le rôle d'une cour suprême est en effet d'infirmes, le cas échéant, les jugements des juridictions inférieures. Ce n'est pas le cas du Conseil constitutionnel qui n'intervient jamais en ce sens. Bien entendu, les décisions du Conseil ne sont pas sans incidence sur la jurisprudence du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation, mais ce n'est pas le Conseil qui confirme ou infirme les arrêts de juridictions qui lui seraient inférieures.

L'idée qui consisterait à fusionner ces trois juridictions ne me semble pas davantage souhaitable. Je reste convaincu de la pertinence de notre système juridique, avec ses deux ordres de juridiction.

Le Conseil doit aujourd'hui être clairement positionné comme une juridiction, mais une juridiction *sui generis*, avec les missions qui lui sont confiées limitativement par la Constitution et dont l'objet même, essentiel et primordial, est le respect de la Constitution, donc le respect du constituant, c'est-à-dire du Parlement et de la volonté du peuple français.

b. Quelles évolutions souhaitez-vous soutenir dans ce domaine, en tant que président du Conseil constitutionnel, si le Parlement venait à confirmer votre nomination ?

Les derniers présidents du Conseil, Jean-Louis Debré et Laurent Fabius, ont contribué à développer, notamment autour de la QPC, des procédures qui permettent de conforter cette juridiction (questions posées aux parties au moment des audiences, publications des contributions extérieures autrefois appelées « portes étroites » accentuation de la motivation, etc.). Je m'inscrirai dans leurs pas en accentuant ces gages de clarté et d'équité, en approfondissant la lisibilité et la prévisibilité des décisions.

D'aucuns auraient souhaité, pour favoriser la juridictionnalisation du Conseil, mettre fin au contrôle *a priori* pour ne laisser subsister que le contrôle *a posteriori*. Je n'y suis pas favorable. Le contrôle *a priori* constitue un élément essentiel de la stabilité juridique de notre état de droit.

Je ne suis pas nécessairement plus favorable à l'idée d'élargir d'un à deux mois le délai du jugement du Conseil en contrôle *a priori* : la rapidité des décisions du conseil, constitue également un élément de stabilité de notre ordre juridique.

Aujourd'hui, chaque juridiction, Conseil d'État, Cour de cassation, Conseil constitutionnel, exerce un office précis. Les trois juridictions travaillent très bien ensemble. Je ne suis pas certain qu'il faille bouleverser cet équilibre.

C'est en tout cas au Parlement d'en décider ; il ne m'appartient pas, pas plus qu'au Conseil constitutionnel, de trancher sur ces sujets.

5. Le Conseil constitutionnel a été au cœur de l'actualité et du débat public ces derniers années, face à l'écho particulier qu'ont reçu certaines initiatives législatives récentes. D'aucuns ont critiqué son action à cette occasion, estimant qu'elle était davantage de nature politique que juridique.

a. Quel doit être, selon vous, le positionnement du Conseil constitutionnel vis-à-vis des pouvoirs publics, et, plus spécifiquement, du Parlement ?

Le Conseil constitutionnel doit, avant tout, être indépendant de l'ensemble des pouvoirs publics. C'est cette indépendance qui fait sa force et fait de lui le garant de l'État de droit.

Il doit avoir pour seul objectif le respect des missions qui lui ont été confiées par la Constitution et qui découlent principalement de l'article 61. C'est donc dans un rôle de vérification de la conformité des lois à la Constitution qu'il se situe. Il n'est ni l'obligé des autorités qui ont nommé chacun des membres, ni le serviteur de telle ou telle institution. Il assure le respect de la Constitution par les lois. De ce point de vue, sous réserve de la conformité des lois à la Constitution, il ne lui appartient pas de porter un jugement sur l'évolution de l'état du droit, sur le choix fait par le législateur de ses propres orientations. En revanche, son rôle est bien de faire respecter l'État de droit, c'est-à-dire la primauté des grands principes constitutionnels sur les lois adoptées. Les lois quelles qu'elles soient, votées par le Parlement, doivent respecter ces principes constitutionnels.

b. Que pensez-vous de l'idée d'instaurer un mécanisme permettant au Parlement de « passer outre » la jurisprudence du Conseil constitutionnel en recourant à des votes à la majorité qualifiée ?

Il n'est pas souhaitable que puisse être instauré un tel mécanisme. Si l'on admet que le Conseil, dans ces décisions, applique la volonté du constituant traduite dans le texte constitutionnel, il n'est pas envisageable qu'une majorité qualifiée de parlementaires puisse passer outre cette volonté du constituant.

Si une disposition législative n'est pas conforme à la Constitution, soit, elle n'entre pas en vigueur, soit le Parlement peut légiférer à nouveau, soit, il appartient aux autorités compétentes d'engager une révision de la Constitution. C'est ce qui s'est passé à la suite de la décision du Conseil constitutionnel d'août 1993 relative à la loi sur la maîtrise de l'immigration, tirant du préambule de la Constitution un certain nombre d'obligations qui ont conduit à la déclaration de non-conformité du texte voté par le Parlement. Le Premier ministre Balladur engagea alors une révision constitutionnelle sur le droit d'asile adoptée en novembre 1993.

Le constituant, c'est donc vous, Mesdames et Messieurs les parlementaires et le peuple français par referendum. Ce n'est pas le Conseil constitutionnel. Le Conseil doit respecter la volonté du constituant. Nul besoin d'une procédure spécifique pour passer outre la jurisprudence du Conseil.

c. Afin d'associer davantage le Parlement à l'action du Conseil constitutionnel, ne pensez-vous pas qu'il serait pertinent, par exemple, de prévoir la possibilité pour les parlementaires de consulter le Conseil dans le cadre des travaux parlementaires conduits ?

Pour qu'un système institutionnel fonctionne, il faut que l'équilibre des pouvoirs soit respecté, que chacun soit à sa place. En l'occurrence, le Parlement vote la loi, le Conseil constitutionnel en contrôle la conformité par rapport à la Constitution. Il ne me semble pas nécessaire d'ajouter un maillon supplémentaire au dispositif déjà

existant avec une demande de consultation du Conseil constitutionnel par les parlementaires.

Le Conseil d'État apporte déjà une expertise, dans le cadre des avis qu'il rend sur tous les projets de loi, ou sur saisine d'un président d'assemblée sur une proposition de loi. Celui-ci fait connaître les risques éventuels d'inconstitutionnalité d'un texte de loi. Dans bien des hypothèses, le Conseil constitutionnel, saisi ultérieurement, a eu l'occasion de confirmer les craintes exposées par le Conseil d'État. La composition même du Conseil, réduite à neuf membres, ne permet pas d'envisager deux collèges, l'un consultatif, l'autre juridictionnel, à l'instar du Conseil d'État.

Enfin, la question serait insoluble s'agissant des amendements, tant en raison de leur nombre que des délais.

d. Afin de renforcer la confiance des citoyens dans nos institutions et l'indépendance du Conseil, ne serait-il pas pertinent, selon vous, de réviser le seuil prévu à l'article 13 de la Constitution afin de permettre au Parlement d'écarter une candidature à la majorité simple des suffrages exprimés au sein de ses commissions compétentes ?

Il faut revenir au texte de la Constitution. La volonté du constituant a été de conférer le pouvoir de nomination des membres du Conseil constitutionnel aux trois autorités concernées. Il a été décidé par la révision constitutionnelle de 2008 de conférer au Parlement la possibilité, après audition des personnalités proposées, d'approuver ou d'écarter des candidatures à la majorité des trois cinquièmes.

Abaisser ce seuil afin d'écarter plus aisément une candidature qui ne semblerait pas satisfaisante est évidemment toujours possible : mais là encore je m'en remettrai à la volonté du législateur et du constituant.

Je pense que la question de la confiance des citoyens envers les femmes et les hommes politiques ou dans les juridictions, réside moins dans la manière dont sont désignés celles et ceux qui en sont membres que dans la façon dont ils assurent l'effectivité des engagements qu'ils ont pris.

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

Leur publication aurait des avantages apparents. Elle permettrait très certainement de fouiller davantage le raisonnement juridique, d'exposer de manière très précise les différentes conceptions que l'on peut avoir d'un principe ou d'une technique juridique. Elle favoriserait ainsi l'explicitation et la motivation des décisions rendues.

A cet égard, la publication du commentaire qui suit la publication de la décision éclaire le raisonnement du Conseil.

On connaît également les inconvénients et les risques de la publicité des opinions dissidentes. Là où la décision du Conseil constitutionnel, telle qu'aujourd'hui conçue, vient clore un débat, en tranchant définitivement une question, la publication d'opinions dissidentes pourrait réactiver les discussions et les interrogations sur un sujet donné. L'exemple du mariage pour tous est très probant : une fois la décision du Conseil constitutionnel rendue, le débat a été clos y compris dans l'opinion publique.

Je ne suis pas favorable à ce stade à la publication des opinions dissidentes qui, à l'inverse de celle d'autres pays étrangers, ne fait pas partie de la tradition juridique française. Quand la décision est prise par le collège, elle devient celle de l'institution, c'est ce qui en fait sa force. Le Conseil constitutionnel doit se prémunir de tout risque d'apparaître comme une troisième assemblée, au sein de laquelle on « étiquetterait » la sensibilité ou les opinions de chaque membre.

6. L'appréciation par le Conseil constitutionnel du respect des règles de recevabilité des amendements prévues à l'article 45 de la Constitution suscite régulièrement des critiques, alors que la révision constitutionnelle de 2008 avait pour objectif d'assouplir, de fait, la jurisprudence constitutionnelle sur cette question. Quel regard portez-vous sur cette situation ? Avez-vous l'intention de soutenir un éventuel ajustement de la pratique du Conseil constitutionnel dans ce domaine ?

La question des « cavaliers législatifs » est une question qui suscite en effet régulièrement des critiques. La jurisprudence du Conseil est différente sur les cavaliers organiques et sur les cavaliers dans les lois ordinaires.

D'une part, pour les cavaliers dans les lois organiques, cette jurisprudence est simple et donc bien acceptée. Sont des cavaliers des dispositions prises en application d'un autre article de la Constitution que celui sur la base duquel est présentée la loi organique. Ainsi, des dispositions sur les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil doivent figurer dans une loi organique prise en application de l'article 63 de la Constitution. Chacun comprend cette règle.

Pour les cavaliers dans les lois ordinaires, la jurisprudence du Conseil a été plus fluctuante. En 1987, le Conseil avait pensé possible de censurer les amendements qui par leur objet ou leur portée dépassaient les limites inhérentes au droit d'amendement. Cette jurisprudence sur la taille des amendements a été critiquée et sagement abandonnée par le Conseil. Il utilise depuis lors le critère du lien avec le texte initial. Le constituant a repris ce critère à l'article 45 de la Constitution pour

poser que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis ».

Depuis cette révision de 2008, deux critiques s'additionnent. D'une part, il est relevé que la jurisprudence du Conseil n'a guère varié malgré l'ajout de la possibilité du lien « même indirect ». D'autre part, il est souligné que cette jurisprudence n'est pas toujours prévisible car le critère du lien est parfois clair mais qu'il n'en va pas toujours ainsi. Cela peut conduire parfois à la censure de nombreux articles.

Je suis sensible à la nécessité que la jurisprudence du Conseil constitutionnel soit prévisible. Je crois que le doyen Vedel discernait dans ce critère l'une des caractéristiques de la bonne compréhension et acceptabilité des décisions du juge constitutionnel. Il pourrait être souhaitable qu'il en aille également ainsi pour la jurisprudence sur les cavaliers.

7. Dans un entretien récent, M. Laurent Fabius, actuel président du Conseil constitutionnel, a indiqué, au sujet du référendum d'initiative partagée (RIP), qu'il pourrait être utile de « clarifier » ce mécanisme et de le rendre plus accessible, les conditions de sa mise en œuvre telles que définies au moment de sa création, en 2008, étant très difficiles à réunir. Quelle est votre position sur ce sujet ?

Sur ce sujet, comme sur beaucoup d'autres, je peux avoir une opinion en tant que citoyen. Mais je ne saurais m'exprimer en tant qu'éventuel futur membre du Conseil constitutionnel. Il appartient à ce dernier de juger de la conformité de la loi à la Constitution mais non pas de l'écrire ni d'envisager des modifications aux textes existants. « L'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel », il le répète de manière constante, « un pouvoir de d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement ».

Les conditions de mise en œuvre du RIP sont connues. Elles découlent de la révision constitutionnelle de 2008 et d'une loi organique de 2013 qui fixent, il est vrai, des conditions assez restrictives pour son utilisation : la proposition de loi doit être portée à l'initiative d'un cinquième des parlementaires ; elle ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an ni porter sur un sujet rejeté par référendum depuis moins de deux ans ; la proposition ne peut porter que sur les domaines inscrits à l'article 11 ; lorsqu'elle a été validée par le Conseil constitutionnel, qui vérifie ces premières conditions ainsi que la constitutionnalité, la proposition doit être soutenue par 1/10 des électeurs inscrits sur les listes électorales (soit environ 4,8 millions d'électeurs) sous neuf mois ; enfin, un débat organisé dans chaque assemblée met fin à la procédure.

Le Conseil constitutionnel avait en son temps vérifié la conformité de la loi organique. Son rôle désormais repose sur la mise en œuvre de ces prescriptions.

Si l'on veut développer des éléments de démocratie participative, au côté de la démocratie représentative qui constitue le fondement de nos institutions, peut-être serait-il envisageable d'assouplir les conditions de déclenchement (notamment quant au recueil des signatures des électeurs) de cet outil pour faire vivre le RIP de manière plus effective. C'est une vraie question posée aux parlementaires. Différentes propositions de loi ont d'ailleurs déjà été déposées en ce sens sans qu'elles ne puissent aboutir.

8. Lors de ses vœux du 31 décembre, le président de la République a annoncé qu'il demanderait aux Français cette année de trancher des sujets déterminants. Il pourrait recourir, à cette occasion, au référendum.

- a. Quelle appréciation portez-vous vis-à-vis de la façon dont le Conseil constitutionnel fait respecter les exigences prévues au sein des articles 11 et 89 de notre Constitution ?**
- b. Pensez-vous qu'il soit nécessaire de faire évoluer l'approche et l'appréciation du Conseil constitutionnel dans cette matière ?**
- c. Quelles seraient les compétences et initiatives qui pourraient être celles du Conseil constitutionnel dans l'hypothèse où la question posée au peuple Français serait de nature à ne pas respecter le domaine assigné par l'article 11 ou à porter atteinte aux libertés fondamentales ?**

L'article 60 de la Constitution dispose que « le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum prévues aux articles 11 et 89 et au titre XV. Il en proclame les résultats ». Il existe un partage des compétences entre le juge constitutionnel et le juge administratif sur les contentieux qui, depuis vingt ans, semble assurer un bon contrôle des référendums.

Le Conseil constitutionnel accepte depuis 2000 d'examiner les recours dont il est saisi avant le scrutin lorsque son abstention sinon « risquerait de compromettre gravement l'efficacité de son contrôle des opérations référendaires, vicierait le déroulement général du vote ou porterait atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics » (Décision du 25 juillet 2000, Hauchemaille).

Beaucoup soulignent que cette jurisprudence doit permettre au Conseil constitutionnel de s'opposer à un référendum de l'article 11 qui viserait à modifier la Constitution. A ce jour, il n'existe aucune jurisprudence du Conseil pour confirmer ce point puisque l'occasion ne lui en a pas encore été fournie.

Je ne voudrais pas être incohérent et vous dire aujourd'hui comment je voterais dans un délibéré au Conseil lors duquel cette question se poserait. Ce serait manquer à l'avance aux devoirs du serment des membres. Néanmoins je relève que cette jurisprudence Hauchemaille offre au Conseil la possibilité de faire respecter la différence entre les articles 11 et 89 de la Constitution.

9. Face aux critiques formulées de façon récurrente quant à la nomination des membres du Conseil constitutionnel, ne pensez-vous qu'il soit nécessaire de réviser en profondeur ce mécanisme de désignation ? Quelle est votre position vis-à-vis de l'encadrement des candidatures par l'exigence de critères de compétence, comme l'a proposé M. Laurent Fabius, dans un récent entretien ? Qu'en est-il de la mise en œuvre d'autres critères dans ce domaine (probité, parité, délai de viduité etc.) ?

Chaque pays connaît des modes de désignation différents des membres de ses cours constitutionnelles et ceux-ci ne donnent pas toujours les résultats escomptés. Aux Etats-Unis, seuls des juristes sont nommés à la Cour suprême mais il est difficile de trouver une cour davantage politisée que celle-ci. La variété des autorités de nomination n'assure pas la stabilité de l'institution. Ainsi en Espagne, la désignation de 4 membres par le Congrès, 4 par le Sénat, 2 par le conseil général du pouvoir judiciaire et deux par le gouvernement n'a pas empêché des difficultés de fonctionnement de l'institution.

On peut en revenir à Montesquieu qui nous rappelait qu'une règle peut être bonne dans un pays et pas dans un autre en fonction des traditions et de la sociologie.

En France, trois hautes autorités sont les autorités de nomination mais le Parlement peut s'opposer, dans les conditions que vous connaissez, aux nominations. Ce mécanisme s'est précisé et les auditions permettent aussi de s'assurer que les personnes pressenties s'engagent effectivement à pleinement endosser le rôle de membre du Conseil.

Au vu de la composition passée du Conseil et de son travail, ces mécanismes n'ont pas donné de mauvais résultats. Cela s'explique par la complémentarité des profils, qui associent des juristes issus du Conseil d'Etat, des avocats, des magistrats et des personnalités ayant une expérience directe du travail législatif. Le Conseil prend des décisions juridiques à portée politique. Il ne s'agit donc pas d'un simple organe de contrôle technique du droit, mais d'une institution qui veille à l'équilibre fondamental des pouvoirs et à la stabilité constitutionnelle.

Je suis en revanche sensible au point relatif à la parité. Il est nécessaire que le Conseil soit, si ce n'est une institution paritaire du fait de son nombre impair, une institution qui s'en rapproche le plus possible. Lorsque, par deux fois, il m'est revenu, comme

Président de l'Assemblée nationale, l'honneur de nommer deux membres du Conseil, j'ai choisi de nommer un homme et une femme.

10. Vous avez été rapporteur en 2018 à l'Assemblée nationale du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace.

- a. Ce projet de loi prévoyait notamment la fin de la présence de droit des anciens présidents de la République au Conseil constitutionnel. Quelle est votre position sur ce sujet ? Afin de renforcer la confiance des citoyens dans nos institutions et l'indépendance du Conseil, ne serait-il pas pertinent de mettre définitivement fin à cette situation ?**

La présence des anciens présidents de la République au sein du Conseil constitutionnel a une origine historique qu'il ne faut pas oublier. Il s'agissait pour le Général De Gaulle de proposer aux anciens présidents de la IV^e République, de conserver un rôle utile au pays. La situation est bien entendu très différente aujourd'hui, puisque deux anciens présidents de la République, bientôt trois, pourraient siéger au Conseil constitutionnel.

Pour autant, quel que soit l'intérêt de cet apport, il ne semble plus aujourd'hui correspondre à la démarche vers une juridictionnalisation du Conseil. C'est la raison pour laquelle comme député et rapporteur du projet de loi constitutionnelle de 2018, j'avais effectivement soutenu l'article du texte qui proposait de mettre fin à la présence de droit des anciens présidents de la République au Conseil.

Je maintiens cette position, même si, comme membre du Conseil constitutionnel, je n'aurai plus à formuler de préconisations en ce sens. Là encore, c'est la volonté du constituant qu'il conviendra de respecter.

- b. Lors des débats, avait également été évoquée la perspective de modifier la composition du Conseil constitutionnel, afin de prévoir que trois des neuf membres nommés soient des juristes professionnels, ayant la qualité de professeur de droit des universités ou de juges ayant exercé effectivement au moins dix ans dans les juridictions supérieures administratives ou judiciaires françaises. Que pensez-vous de cette proposition ?**

L'encadrement du pouvoir de nomination des autorités constitutionnelles est un choix qui relève du constituant. Je n'ai, si vous me confirmez en tant que membre du Conseil constitutionnel, pas à avoir d'avis sur ce sujet. J'observe toutefois que la dimension de la compétence est fréquemment requise par les observateurs de notre vie institutionnelle.

Le président Fabius revient sur cette préoccupation de l'expérience, de l'indépendance et de la compétence fondée sur expérience juridique solide. J'observe

que l'expérience juridique, en tant que professeur de droit, ou magistrat, est un atout précieux.

Pour autant, la diversité des champs couverts par le Conseil constitutionnel -droit fiscal, droit commercial, droit social, droit électoral, - ne prépare pas immédiatement un juriste même expérimenté à faire face à l'ensemble de ces thématiques souvent très spécifiques. Il faut nécessairement beaucoup de travail et d'humilité pour entrer dans l'intimité de chacun des dossiers. C'est un effort que les plus éloignés du droit doivent accomplir avec abnégation et volonté, avec l'aide du secrétariat général et, en son sein, du service juridique.

Ce qui me semble important consiste à préserver la mixité des origines au sein du Conseil : expérience parlementaire ou judiciaire, homme et femme, professeur ou praticien, c'est cette mixité qui donne au Conseil son originalité et sa capacité à comprendre le droit inséré dans un contexte sociétal. Pour le reste, c'est au constituant qu'il appartient de fixer des critères et des limites.

11. La QPC a permis de créer un lien direct entre le Conseil constitutionnel et les citoyens dans le cadre d'un contrôle *a posteriori* de la constitutionnalité des lois. L'accès au Conseil constitutionnel procède dans ce cadre d'un filtrage effectué par la Cour de cassation ou le Conseil d'État et son champ demeure limité aux droits et libertés garantis par la Constitution.

- a. Quelle est votre position sur ce sujet ? Pensez-vous que les conditions de mise en œuvre de la QPC et/ou son champ d'application doivent évoluer à l'avenir ?**
- b. Face à la croissance de l'activité du Conseil constitutionnel, en raison notamment de l'essor de la QPC, ne pensez-vous pas qu'il serait pertinent de renforcer ses moyens humains et financiers ?**

La QPC introduite par la révision constitutionnelle de 2008 est une avancée majeure. Elle a permis de purger notre stock de normes de dispositions inconstitutionnelles que le contrôle *a priori* n'avaient pas permis de faire juger. Mais elle n'a pas conduit à une instabilité excessive de la norme. Deux chiffres me semblent le montrer.

D'une part, après un pic initial vers les années 2010 à 2012 de plus de 120 QPC jugées chaque année par le Conseil, ce nombre s'est petit à petit réduit. Il est désormais d'une cinquantaine par an. Aussi les adaptations des moyens humains et financiers du Conseil, opérés par les présidents Debré et Fabius, ont-ils permis de faire face à ces contentieux désormais plus mesurés. Ils ne semblent pas appeler de moyens supplémentaires.

D'autre part, le Conseil juge ces dispositions avec une jurisprudence maîtrisée puisque seul un quart des dispositions législatives soumises au Conseil est jugé totalement contraire à la Constitution (26 %), pour les deux tiers conforme et le reste conforme sous des réserves d'interprétation.

Ce succès est aussi celui de la bonne organisation de la QPC, qui associe les juridictions administrative et judiciaire et notamment le Conseil d'État et la Cour de cassation. Après une période initiale de rodage, ce système de renvoi fonctionne bien.

La question du champ du contrôle est importante. L'article 61-1 de la Constitution prévoit que celui-ci s'exerce lorsqu'il est soutenu que la disposition législative « porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit ». Cette formulation est sage. Alors que la loi est déjà en vigueur et s'applique, le constituant a voulu éviter que les motifs de procédure législative ou de forme puissent être soulevés. C'est au moment du contrôle *a priori* que les députés ou les sénateurs peuvent le faire. Ultérieurement, cela aurait conduit à une instabilité inutile. Je crois sage ce choix opéré en 2008 mais, là aussi, c'est une décision qui appartient au constituant.

12. Comment percevez-vous la dimension européenne et internationale de l'action du Conseil constitutionnel ? Quelle doit être l'attitude du Conseil constitutionnel, dans ses relations avec les autres juridictions nationales constitutionnelles ? Qu'en est-il avec la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'Homme ? Que pensez-vous des critiques faites à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme selon lesquelles elle mettrait en cause une part de notre souveraineté nationale ?

En participant à la construction de la Communauté économique européenne, devenue Union européenne, la France a intégré ce que la Cour de justice de l'union européenne (CJUE) a défini comme un nouvel ordre juridique qui s'impose à celui des Etats membres. La CJUE a ainsi défini le principe de primauté du droit communautaire (Costa/Enel, 1964), qui s'applique aux lois postérieures comme aux lois antérieures au traité européen. La Cour de cassation dès 1975 (arrêt société des cafés Jacques Vabre), puis le conseil d'État plus tardivement (1989, Nicolo) admettent, en application de ce principe, qu'en tant que juridictions suprêmes, elles vérifient la conformité des lois et actes administratifs aux normes européennes par la technique dite du contrôle de conventionnalité.

Tel n'est pas l'office du Conseil constitutionnel. En la matière, son rôle se définit de la manière suivante :

- Au terme de l'article 54, s'il est saisi par le président de la République, par le Premier ministre, par les présidents des assemblées ou par soixante députés ou sénateur, il peut déclarer qu'une disposition d'un traité n'est pas conforme à la Constitution. L'autorisation de ratifier ce traité ne peut alors intervenir qu'après

révision de la Constitution. C'est le processus qui a été conduit, par exemple, avant la ratification du traité de Maastricht.

- Le Conseil constitutionnel n'est toutefois pas compétent pour vérifier la conformité des lois aux traités. C'est ce qui découle de la décision dite « IVG » de 1975, où le Conseil explique d'une part qu'il n'a pas un « pouvoir de décision et d'appréciation identique à celui du parlement », d'autre part que le contrôle de conformité des lois à la Constitution n'est pas de même nature que le contrôle de conformité des lois à un traité. Les décisions prises en application de l'article 61, qui relèvent de l'office du Conseil, ont en effet un caractère absolu et définitif tandis que la supériorité des traités sur les lois revêt un caractère relatif et contingent, mission qu'il ne lui appartient pas d'assurer.

- Si cette jurisprudence a été maintenue de manière constante, elle s'est toutefois complexifiée, notamment en raison des lois de transposition nécessaires pour appliquer les directives européennes. Le Conseil constitutionnel fait découler de l'article 88-1 de la Constitution, une « exigence constitutionnelle » de transposition des directives par une loi qui ne doit manifestement pas en contredire ni les dispositions, ni l'objectif général. Dans une décision de juin 2004, le Conseil constitutionnel s'est reconnu compétent pour vérifier la conformité d'une loi de transposition d'une directive européenne à la Constitution. Cela crée donc un pont avec le droit européen. Le Conseil constitutionnel a cependant établi des garde-fous et posé des limites à ce contrôle des lois de transposition des directives : la transposition d'une directive ne saurait allée à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France sauf à ce que le constituant y ait consenti. Sans qu'elle n'ait jamais été clairement définie, cette notion fait appel à ce qui fonde clairement la spécificité institutionnelle de notre pays, le principe de laïcité en étant l'exemple le plus fréquemment cité. Déclencher l'application de tels principes marque une limite à l'intégration du droit européen dans le droit français. C'est ce qui a été fait dans une décision d'octobre 2021 dite société Air France.

- Il convient de noter que dans l'exercice de leur contrôle, les autres juridictions suprêmes et notamment le Conseil d'État, tentent des interprétations pour canaliser l'intégration du droit de l'Union dans le droit français. Une affaire emblématique a récemment opposé la CJUE et certains Etats membres. Au nom du respect des droits et libertés personnelles, la CJUE a souhaité limiter l'accès aux données de connexion des citoyens de l'Union et elle a rendu des décisions en ce sens. Beaucoup d'Etats, dont la France, estimaient que l'accès à ces données pouvait être utile, notamment pour conduire des enquêtes pénales. La CJUE a cependant maintenu une version restrictive de cet accès aux données personnelles. Dans un arrêt d'assemblée d'avril 2021, le Conseil d'État, dans une position équilibrée ne s'est pas opposé à la jurisprudence de la Cour mais a réaffirmé la nécessité de respecter l'identité constitutionnelle de la France. En l'occurrence il estime que l'encadrement de la conservation des données par le droit européen ne remet pas en cause les exigences constitutionnelles relatives à la sécurité nationale et qu'elle permet de lutter contre la

criminalité. Sans refuser de respecter la jurisprudence de la CJUE, le Conseil d'État l'a canalisée.

- Quant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, elle découle de la ratification par la France en 1974, dans le cadre du Conseil de l'Europe, de la Convention européenne des droits de l'homme, très protectrice des droits individuels. Il arrive à la CEDH de condamner la France sur des points délicats, par exemple quant à l'état de ses prisons. Il faut toutefois noter que dans un certain nombre d'hypothèses sensibles, la Cour reconnaît à chaque état membre « une marge nationale d'appréciation » dans l'application de ses décisions (par exemple sur la reconnaissance en droit national d'un mariage homosexuel contracté à l'étranger). La France doit savoir utiliser pleinement cette marge de manœuvre correspondant à la spécificité de son droit national ou de ses traditions juridiques, pour assurer une application des dispositions de la convention.

- Pour terminer, le Conseil constitutionnel doit jouer un rôle d'interlocuteur plein et entier avec les autres juridictions des pays européens et avec les Cours européennes (CJUE et CEDH). Non seulement, le Conseil constitutionnel ne peut ignorer la jurisprudence de ces cours, mais sa mission doit également être de leur faire comprendre et partager la spécificité et l'intérêt des solutions dégagées par les droits nationaux et notamment par le droit français. Les réseaux de juges européens auxquels appartiennent le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et le Conseil constitutionnel jouent un rôle important de courroie de transmission pour véhiculer ces idées. Les réseaux d'influence fonctionnent non seulement des cours européennes vers les droits nationaux, mais également, et c'est heureux, en sens inverse pour promouvoir les solutions facilitatrices pour chacun des Etats membres, respectueuses de leurs traditions juridiques propres.