

Ouverture - Nicolas Sarkozy

Nicolas SARKOZY - Président de la République

CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL, HORS SÉRIE - COLLOQUE DU CINQUANTENAIRE, 3 NOVEMBRE 2009

Monsieur le président du Conseil constitutionnel, cher Jean-Louis Debré,

Monsieur le président Jacques Chirac, cher Jacques,

Mesdames et Messieurs les membres et anciens membres du Conseil,

Mesdames et Messieurs les présidents et membres de juridictions constitutionnelles européennes, de juridictions constitutionnelles francophones, de juridictions internationales,

Madame la Garde des Sceaux,

De toutes les institutions de la Cinquième République, le Conseil constitutionnel est assurément l'une des plus emblématiques. C'est la plus jeune de nos institutions puisqu'elle a été créée de toutes pièces en 1958, le pâle Comité constitutionnel de la quatrième République ne pouvant guère prétendre être votre ancêtre. Le Conseil constitutionnel est enfin, très certainement, la plus audacieuse des institutions issues de la Constitution de 1958, celle en tout cas qui a le plus changé et le plus surpris depuis sa création. « Instrument du parlementarisme rationalisé », « chien de garde de l'exécutif », « régulateur des pouvoirs publics », selon les diverses formules qui ont été employées pour le qualifier à ses origines, le Conseil constitutionnel s'est progressivement transformé en un organe de défense de la Constitution contre les abus du législateur, et de protection des libertés fondamentales. Grâce au Conseil, la loi n'est plus un outil au seul service du pouvoir.

Cette audace, le Conseil la doit à sa jeunesse. À partir de quelques dispositions constitutionnelles et organiques, le Conseil a dû tout inventer, ses pratiques, sa philosophie, sa jurisprudence. Il la doit également à l'intelligence de ses présidents et de ses membres successifs, qui ont su progressivement faire du Conseil, avec l'aide de ses secrétaires généraux, une institution à part, garante de l'équilibre des pouvoirs et du respect des droits fondamentaux, sans jamais chercher à prendre la place du pouvoir politique, mais sans jamais rien céder non plus à sa mission.

Au terme de ces cinquante années d'existence, le Conseil constitutionnel peut être fier du travail accompli. C'est pourquoi, cher Jean-Louis Debré, devant les membres et anciens membres du Conseil, devant des représentants de toutes les autorités juridictionnelles et de toutes les professions du droit, en présence de juges de la plupart des Cours constitutionnelles européennes, des États francophones, de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne, je suis à la fois honoré et heureux d'ouvrir ce colloque du Cinquantenaire et de souhaiter au Conseil un excellent anniversaire.

Aujourd'hui, et plus que jamais, cher Robert Badinter, avec la réforme de juillet dernier, mais sans l'avoir attendue pour autant, la France figure au rang des nations les plus avancées en termes de contrôle de constitutionnalité. On ne le dit pas assez. C'est pourtant la vérité. Considérablement moins âgé que son illustre cousine des États-Unis d'Amérique, plus jeune que ses consœurs autrichienne, allemande, italienne, le Conseil constitutionnel n'a pas à rougir de ce qu'il est devenu, en s'appuyant sur leur exemple, dans le respect de nos traditions et de nos spécificités. Il peut aujourd'hui contribuer à son tour à aider les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale à se doter de mécanismes de justice constitutionnelle. Nombreuses sont ces jeunes Cours représentées parmi vous ce matin ; qu'il me soit permis de les saluer tout spécialement.

À tous les sceptiques de la hiérarchie des normes - et il en existe -, à tous les détracteurs du contrôle de constitutionnalité des lois - et il en existe -, je veux rappeler que le temps n'est pas si loin où la moitié de l'Europe vivait sous le joug d'une idéologie qui méprisait les droits les plus fondamentaux de la personne humaine. Le temps n'est pas si loin où, à nos portes, des peuples entiers étaient privés de ces libertés essentielles, consacrées en France dès 1789, liberté de conscience, liberté de religion, liberté d'expression, liberté d'aller et venir, protection contre la détention arbitraire, sans lesquelles la vie n'est que peur.

Le temps n'est pas si loin non plus, où des démocraties pourtant avancées, secouées par une conjoncture économique dramatique ou par une défaite cinglante, basculaient dans la terreur et l'ignominie de la barbarie nazie.

Quand je vois les années écoulées et les changements intervenus, je me félicite que, dans toute l'Europe aujourd'hui, à quelques exceptions

près, les droits fondamentaux de la personne figurent au rang le plus élevé des normes, et qu'ils soient dotés de mécanismes de protection renforcés, aussi bien sur le plan interne que sur le plan international. C'est ce qui se joue donc ici.

Dans notre pays si marqué par le principe de souveraineté absolue du législateur, le Conseil constitutionnel ne s'est imposé comme le défenseur de la Constitution et le protecteur des droits fondamentaux qu'au prix d'une lente mais très habile construction jurisprudentielle, constamment soucieuse d'équilibre et de modération.

L'inflexion majeure est évidemment la décision du 16 juillet 1971 par laquelle le Conseil constitutionnel censure des dispositions législatives pour violation de la liberté d'association. Cette décision historique tranche définitivement le point jusqu'alors controversé de savoir si le Préambule de 1958 et les deux textes auxquels il renvoyait à l'époque, la Déclaration de 1789 et le Préambule de 1946, faisaient partie ou non du bloc de constitutionnalité. Elle ouvre la voie à une jurisprudence généreuse de défense des libertés fondamentales, et fait entrer la France dans une modernité constitutionnelle qui veut qu'une Constitution ne soit pas seulement un texte régissant les rapports entre les pouvoirs publics, mais aussi une charte des droits et des libertés.

Cette décision avait été précédée d'une discrète allusion au Préambule dans les visas et les motifs d'une décision du 19 juin 1970, selon cette technique habituelle empruntée au Conseil d'État qui consiste à affirmer un principe ou à lancer un ballon d'essai avant d'en faire une application directe dans une décision ultérieure. De manière générale, c'est justice de dire que le Conseil constitutionnel doit beaucoup au Conseil d'État dans l'élaboration de ses méthodes de travail, de ses techniques de jugement et de sa jurisprudence.

La liste est longue ensuite des multiples outils qui ont permis au Conseil de décliner une jurisprudence toujours plus protectrice des citoyens, sans empêcher la France d'être gouvernée et les majorités politiques de mettre en œuvre les projets pour lesquels elles avaient été élues : interprétation neutralisante, incompétence négative du législateur, moyens soulevés d'office, contrôle *ultra petita*, erreur manifeste d'appréciation, contrôle des lois déjà promulguées par le biais des lois modificatives, notion d'objectifs de valeur constitutionnelle, contrôle des garanties légales apportées aux exigences constitutionnelles, refus de hiérarchiser les différents principes de valeur constitutionnelle, mais effort constant au contraire pour les concilier au service du bien commun ... tous ces processus sont connus de vos observateurs et ne manqueront certainement pas, quand je vois les visages dans cette salle, d'être évoqués aujourd'hui.

À partir de quelques dispositions parfois elliptiques de la Déclaration de 1789, du Préambule de 1946 et du Préambule de 1958, vous avez su dégager des principes utiles au règlement des questions nouvelles qui se posent à notre société. Pensons par exemple au principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, à l'occasion de votre décision de 1994 sur la bioéthique, ou à l'objectif constitutionnel d'un logement décent pour tous. De manière continue depuis 1971, vous avez fait en sorte que la Constitution et les textes auxquels renvoie son Préambule soient des textes vivants, porteurs de sens, d'égalité et de liberté pour tous nos concitoyens. Ce n'était pas évident d'arriver à ce résultat.

Bien sûr, comme tout responsable politique, il m'est arrivé de m'interroger, n'est-ce pas Jacques Chirac, sur la portée de telle ou telle de vos jurisprudences. Mais le dialogue avec les autorités politiques est nécessaire pour le Conseil constitutionnel. Il nous incombe de tenir compte de vos décisions, pas seulement parce qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles - ce serait là une conception bien primaire de notre dialogue - mais parce qu'elles nous invitent sans cesse à conforter les mécanismes législatifs de protection des libertés. C'est un plus pour la République, c'est un plus pour la démocratie. Je pense au droit des étrangers, au respect de la vie privée, au principe d'égalité et de protection des plus fragiles.

Mais il vous incombe, de votre côté, de tenir compte des évolutions de la société, des problèmes nouveaux qui se posent aux démocraties ; parce que la première menace contre les droits de l'homme, c'est de laisser le champ libre aux populismes, qu'ils soient de gauche ou de droite, aux démagogues, de tous les côtés, et, au fond, aux adversaires de la démocratie.

C'est ce que vous avez su faire, par exemple dans le domaine de la sécurité et de l'immigration où vous avez su prendre vos responsabilités.

En procédant de la sorte, par une jurisprudence à la fois audacieuse et nuancée, votre institution, en plus de ses autres missions qui sont nombreuses, a non seulement assuré sa longévité, mais a fortement contribué à conforter celle de la Cinquième République.

Se gardant de contrôler les lois référendaires et les lois constitutionnelles, votre institution ne s'est jamais placée au-dessus de la volonté du peuple.

Elle a accompagné l'alternance en empêchant les majorités politiques de succomber à l'inévitable tentation des excès. De droite ou de gauche, toutes les familles politiques de notre pays, lorsqu'elles se sont retrouvées dans l'opposition, ont vu le Conseil constitutionnel conforter des

valeurs qui leur étaient chères : les droits de la propriété privée au moment des nationalisations - nous fûmes bien contents alors d'avoir le Conseil constitutionnel -, comme ceux de la propriété publique au moment des privatisations ; la liberté de l'enseignement comme celui de l'existence d'un enseignement public, laïc et gratuit.

Enfin, dans le cadre d'un dialogue nourri et constructif avec le Conseil d'État et la Cour de cassation, le Conseil a éclairci la très délicate question de l'articulation entre les normes internes et les normes internationales et communautaires.

Le Conseil a permis la pleine intégration de la France dans la construction européenne et l'ordre juridique international, en faisant en sorte que la répartition des rôles entre les juridictions permette d'atteindre la plus grande efficacité et la meilleure sécurité juridiques possibles. En même temps, par une décision de 2004, et compte tenu du poids pris par les directives européennes dans notre droit, le Conseil a infléchi sa jurisprudence IVG de 1975 et estimé de son devoir de contrôler que les lois de transposition des directives sont bien conformes à celles-ci.

Dans les années récentes, le Conseil a rappelé que la supériorité du droit communautaire et international sur le droit interne français ne peut pas s'étendre à la Constitution. Et il a dégagé le principe d'identité constitutionnelle de la France afin de préserver ce qui, dans notre tradition juridique, ne saurait se dissoudre dans un droit international, aussi protecteur des libertés fondamentales soit-il. Chacun sait que cela vise notamment la laïcité, le droit de grève, les services publics, mais chacun pressent que cela pourrait viser bien davantage si telle était la volonté du Conseil constitutionnel.

Force est de constater que, tout au long de ces années, non seulement aucun gouvernement n'a remis en cause l'orientation fondatrice de 1971, mais tous les responsables politiques, au contraire, ont accompagné la montée en puissance de votre institution, quelles que fussent leurs déclarations avant d'arriver au pouvoir. Quel plus grand hommage que cette confiance sans cesse renouvelée du pouvoir constituant ? Quelle meilleure preuve de la légitimité démocratique dont bénéficie désormais votre action ?

En 1974, le président Valéry Giscard d'Estaing permit la saisine du Conseil constitutionnel par soixante députés ou soixante sénateurs. Certains crurent pouvoir qualifier la réforme de « mesurette », comme d'autres le firent d'ailleurs pour la réforme du 23 juillet 2008. Cette réforme de Valéry Giscard d'Estaing eut des conséquences majeures pour le Conseil constitutionnel, faisant de sa saisine le premier des droits de l'opposition. La réforme du 23 juillet 2008, qui étend le contrôle de constitutionnalité aux lois déjà promulguées et crée un statut pour l'opposition, dont l'un des droits principaux sera de pouvoir créer des commissions d'enquête, s'inscrit clairement dans la même filiation : celle d'une démocratie irréprochable - et je ne comprendrai décidément jamais ceux qui s'y sont opposés pour des raisons tellement politiciennes -, d'une démocratie apaisée, une démocratie où les libertés des citoyens sont mieux garanties, où le rôle de la minorité est suffisamment estimé pour avoir des droits reconnus et protégés.

En 1992, à défaut d'avoir pu ouvrir le contrôle de constitutionnalité aux lois déjà promulguées, comme l'aurait voulu le président Badinter - quel bonheur d'avoir pu mettre en œuvre ce que vous auriez tellement voulu faire, cela restera une grande satisfaction pour moi - François Mitterrand permet à soixante parlementaires de saisir le Conseil constitutionnel du contrôle de la constitutionnalité des traités. Chacun apporte ainsi sa pierre à l'édifice constitutionnel.

En 2004, le président Jacques Chirac accroît le rôle du Conseil constitutionnel - lui aussi - en prenant l'initiative d'ajouter une Charte de l'environnement à la liste des textes dont le Conseil est déjà chargé d'assurer le respect.

En 2008, le Congrès consolide le rôle du Conseil constitutionnel à de multiples égards : il soumet la nomination de ses membres au contrôle du Parlement. Si l'on a confiance dans le Parlement, on ne peut pas contester qu'il s'agisse d'une garantie essentielle ; il renforce le rôle du Conseil dans la mise en œuvre de l'article 16 de la Constitution ; il en fait un maillon essentiel de la nouvelle procédure du référendum d'initiative populaire ; il dote le Conseil d'un pouvoir d'arbitrage entre le Gouvernement et le Parlement au sujet des études d'impact qui vont désormais accompagner le dépôt des projets de loi - et vous verrez que cette réforme comptera beaucoup. Cette nouvelle procédure est un élément de réponse au problème croissant de la prolifération des normes et de la dégradation de leur qualité juridique ; ce problème a été soulevé et combattu avec beaucoup de détermination par le Conseil constitutionnel pendant la présidence de Pierre Mazeaud ; enfin, la réforme du 23 juillet permet aux citoyens de contester la constitutionnalité des lois par la voie de l'exception, et dote ainsi le Conseil d'une plénitude de compétence comparable à ses homologues étrangers ; ce dont vous aviez rêvé, je vous l'ai offert.

Et pourtant, Jacques Chirac le sait bien, je lui en avais parlé, je me suis interrogé sur la création de cette exception d'inconstitutionnalité. Je mets d'ailleurs au défi quiconque de ne pas s'interroger sur les conséquences d'une réforme de cette importance.

J'ai été sensible au risque d'insécurité juridique et de juridictionnalisation croissante de la société. Mais il m'est apparu toutefois que ces deux

écueils seraient limités par le rôle de filtre des deux Cours suprêmes et le mécanisme de renvoi unique au Conseil constitutionnel.

J'ai ensuite prêté attention à l'argument de ceux qui estiment que l'exception d'inconstitutionnalité est devenue inutile, dès lors que le contrôle de conventionalité des lois permet aux justiciables de faire valoir leurs droits fondamentaux en invoquant des conventions internationales ou européennes. À la réflexion toutefois, j'ai acquis la conviction que ces deux voies de droit n'étaient pas équivalentes.

D'abord, je ne crois pas qu'il y ait une homothétie absolue entre les droits fondamentaux protégés par nos normes constitutionnelles et les droits fondamentaux protégés par les textes internationaux. Si le Conseil constitutionnel a cru pouvoir dégager le concept d'identité constitutionnelle de la France, c'est qu'il a eu conscience de cette différence.

Ensuite, il est singulier d'observer l'ardeur de nos hautes juridictions à rappeler la suprématie absolue de la Constitution dans la hiérarchie des normes, sans être pour autant réellement dotées de mécanismes permettant de la faire respecter. Très franchement, et le Constituant l'a compris, je préfère que nos lois soient censurées sur le fondement de notre Constitution plutôt que sur le fondement de conventions internationales et européennes.

Permettre aux lois d'être contestées sur le terrain de notre Constitution, ce n'est pas remettre en cause la souveraineté du peuple et de la Représentation nationale, c'est au contraire la conforter, car c'est le peuple ou la Représentation nationale qui écrit la Constitution, et qui la place au sommet de ses normes, alors que ce n'est ni le peuple, ni la Représentation nationale qui écrit la norme internationale. Cet argument a été déterminant pour moi dans le choix que j'ai fait de proposer au Parlement la réforme du 23 juillet 2008.

Enfin, j'ai considéré qu'il était plus que temps de permettre aux citoyens de s'approprier leur Constitution et d'accéder directement au Conseil constitutionnel ; tout comme il était urgent que le Conseil constitutionnel et notre Constitution ne restent pas à l'écart de cet immense corpus de droits fondamentaux qui est en train de se construire dans le cadre d'un dialogue permanent entre les juridictions nationales et les juridictions européennes et internationales. Pour cela, il fallait que la constitutionnalité des lois puisse être contestée par les justiciables, au même titre que leur conventionalité.

Vous verrez, Monsieur le président, cher Jean-Louis Debré, que la réforme du 23 juillet restera comme la grande réforme, comme le grand tournant. Il y aura tous ceux qui diront « j'ai été heureux de la voter » et tous ceux qui diront « mais pourquoi donc ne l'ai-je pas votée ? »...

Je veux d'ailleurs rendre hommage aux professeurs de droit constitutionnel qui sont dans cette salle et qui ont participé au Comité présidé par Édouard Balladur, parce qu'ils m'ont beaucoup aidé, d'abord à prendre les décisions que nous avons prises, ensuite à en faire la pédagogie dans l'opinion publique.

Je le dis devant Jean-Jacques Hiest et Jean-Luc Warsmann, qui ont joué un rôle essentiel dans la réforme de notre Constitution : ce ne fut pas évident, mais finalement nous avons pu faire une réforme consensuelle. Certes votée à deux voix, mais qui parle des deux voix ? On ne parle maintenant plus que du vote. Il en va ainsi de l'histoire constitutionnelle. On se bagarre beaucoup avant et on en fait la loi commune après. Et c'est très bien ainsi. J'ai l'impression que le mois de juillet, c'était il y a un siècle, et tous les jours, je vois les plus ardents critiques de la réforme me dire « mais pourquoi n'est-elle pas déjà mise en œuvre ? » Au fond, un bon droit constitutionnel, c'est un droit qui sait être charitable. Peut-être est-ce un de nos droits fondamentaux que celui-ci, savoir pardonner à celui qui n'a pas compris tout de suite, mais qui s'approprie si rapidement une réforme qu'on la dirait construite pour lui.

Alors Monsieur le président du Conseil constitutionnel, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil, vous voyez avec quelle gourmandise je suis venu ce matin, pour un sujet qui n'est pas technique : le droit constitutionnel et le droit tout court, ce n'est pas technique, il s'agit de nos libertés fondamentales.

Mesdames et Messieurs les membres du Conseil, il vous appartient désormais de faire vivre cette réforme.

Dans la fidélité à votre histoire et à vos traditions, je n'ai pas de doutes que vous ferez mentir les pessimistes et les atrabilaires de la réforme du 23 juillet 2008 ; pas de doutes, vous rendrez l'exception d'inconstitutionnalité des lois aussi efficace que la contestation de leur conformité au droit international devant le juge ordinaire, et aussi fécond que leur contrôle par la voie du recours a priori ; je n'ai pas de doutes enfin que les mêmes qui vous expliquent que tout cela ne sert à rien, voire est exposé à un risque d'échec qui le rend dangereux, se précipiteront bientôt dans le commentaire prolixe de vos nouvelles décisions.

Il vous appartiendra, dans cette tâche, de maintenir cette voie équilibrée entre la défense des libertés fondamentales et le respect des options politiques voulues par le peuple. C'est la condition de votre légitimité.

Au-delà de la mise en œuvre de ce nouveau pouvoir attribué au Conseil, je note que vous examinerez dans les prochains mois l'ensemble des lois organiques nécessaires à la mise en œuvre de la réforme du 23 juillet, ainsi que les Règlements des deux assemblées. Votre contribution à la réforme sera à cet égard décisive.

Je veux préciser à l'attention des représentants des Cours étrangères que je suis un de ceux qui se sont battus pour que les anciens présidents de la République puissent continuer à siéger au Conseil constitutionnel. Je vois bien, « cela lui arrivera un jour » devez-vous vous dire. C'est certain, mais franchement, et je demande aux grands spécialistes d'y réfléchir, que se trouve au sein du Conseil un homme ou une femme qui a eu à faire fonctionner la Constitution pour y apporter, au-delà de la vision théorique, l'aspect concret et pratique éprouvé par l'homme ou la femme qui s'est trouvé en situation de décider, il n'y a rien de choquant bien au contraire. C'est une richesse pour le Conseil que de voir d'anciens présidents de la République y siéger pour apporter leur vision de praticiens des institutions.

Après tout, celui qui les a fait fonctionner n'est pas moins compétent pour les commenter que celui qui ne les a regardées que de l'extérieur.

Mesdames et Messieurs, vous l'aurez compris, je suis fier d'être le président d'une République qui, en cinquante ans, a su se doter d'une vraie juridiction constitutionnelle et d'une jurisprudence aussi équilibrée que riche.

Peut-être parce que je suis avocat d'origine, peut-être parce que j'ai personnellement éprouvé ce qu'était une démocratie qui prenait ses aises avec des principes élémentaires du combat politique dans un pays libre ; et puis surtout parce que j'aime la France, que j'ai de grandes ambitions pour elle, l'État de droit, les libertés fondamentales, la République exemplaire, la démocratie irréprochable, ce sont des réalités qui comptent profondément pour moi et qui sont incarnées par une juridiction constitutionnelle digne de ce nom ; « digne », c'est le mot que vous avez utilisé, Monsieur le président.

Et c'est pourquoi, je n'aurais manqué pour rien au monde d'être présent parmi vous ce matin, n'ayant qu'un seul regret : ne pas pouvoir participer à la suite des travaux, car j'imagine qu'il y aura bien d'autres choses à dire, et que ce que j'ai dit moi-même mérite bien des commentaires et pourquoi pas de nombreuses critiques.

Je vous remercie.