

Éléments de réponse au questionnaire
adressé par l'Assemblée nationale à M. Alain JUPPE

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 ?*

En 35 ans de vie publique, j'ai siégé 12 ans à l'Assemblée Nationale ; j'ai exercé des responsabilités gouvernementales au Budget, au ministère des Affaires étrangères, à Matignon, à la Défense et de nouveau au Quai d'Orsay. J'ai pu ainsi acquérir la connaissance des rouages des pouvoirs publics nationaux, du côté de l'exécutif comme du législatif.

J'ai aussi accompli des mandats d'élu local à Paris et à Bordeaux (12 ans et 22 ans). La conduite d'une équipe municipale et la présidence d'une grande métropole m'ont formé à la discipline de la collégialité, qui est le principe même des délibérations du Conseil Constitutionnel. L'approche concrète des problèmes que pose l'organisation territoriale de la République peut être utile dans l'examen des réformes législatives qu'elle ne manquera pas de connaître, et de leur conformité à notre bloc de constitutionnalité.

J'ai pleinement conscience de la responsabilité qui pèse sur les membres du Conseil Constitutionnel, et du travail personnel que leur fonction requiert.

J'espère avoir montré dans le passé que les tâches exigeantes ne me répugnaient pas.

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 ?*

Les missions du Conseil constitutionnel sont principalement de nature juridictionnelle. C'est clair depuis longtemps pour sa mission de juge électoral pour connaître des contestations de l'élection des députés ou des sénateurs. Il en va de même lorsque le Conseil juge de la conformité d'une loi à la Constitution. Le Constituant a renforcé ce caractère en étendant les possibilités de saisine du Conseil : en 1974, en permettant à soixante députés ou sénateurs de déférer au Conseil constitutionnel une loi ; puis en 2008, en créant au bénéfice de tout justiciable la question prioritaire de constitutionnalité (« QPC »).

La nature de son contrôle souligne également sa nature juridictionnelle. Le Conseil constitutionnel a jugé en 1971 qu'en plus du texte même de la Constitution de 1958, les règles auxquelles se réfère son préambule (à savoir la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

de 1789, le préambule de la Constitution de 1946 et, depuis 2004, la Charte de l'environnement) sont au nombre des normes de référence de son contrôle des lois.

Le Conseil constitutionnel est une juridiction reconnue en tant que telle par les cours européennes, ainsi que l'a illustré récemment encore sa désignation comme « haute juridiction nationale » au sens du protocole n°16 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

3. *Etes-vous favorables 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 souhaite rester prudent avant que l'expérience concrète des fonctions de membre du Conseil constitutionnel ne me permette de me déterminer définitivement sur ce point. Je ne puis cependant manquer de relever que l'urgence d'une telle réforme n'est pas évidente s'agissant du Conseil constitutionnel et ce, pour deux séries de raisons au moins.

D'une part, toutes les juridictions françaises connaissent le secret des délibérés. Ce principe vise à préserver l'indépendance des juges. Il renforce l'autorité des décisions rendues dès lors que celles-ci engagent toute l'institution.

D'autre part, je ne peux qu'être frappé de l'attachement régulièrement exprimé par le plus grand nombre des membres actuels ou passés du Conseil au secret des délibérés, dont ils soulignent qu'il est un gage de leur indépendance et de la fluidité de leur travail collégial. L'enjeu est assurément d'une acuité particulière dans le cadre d'un office juridictionnel en prise directe avec les questions les plus débattues dans la vie publique de notre pays.

Enfin, il faut prendre en compte pour le Conseil constitutionnel une spécificité du contrôle a priori sur saisine de 60 députés ou 60 sénateurs : le Conseil Constitutionnel se prononce en un mois maximum avant la promulgation de la loi. Le Conseil n'est pas alors une « troisième chambre » devant laquelle, via des opinions dissidentes, se poursuivrait le débat public. Il doit juger si la loi déferée est conforme à la Constitution dans des conditions qui permettent au débat de se clore et non d'être entretenu en évaluant la force des opinions dissidentes au regard de celle de la décision.

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 ?*

Dans l'élaboration des réformes législatives, le Gouvernement bénéficie traditionnellement de l'avis du Conseil d'Etat. Depuis la révision de la Constitution de 2008, le Parlement peut lui-même solliciter son avis sur des propositions de loi. Le Conseil d'Etat a également un rôle juridictionnel. Il peut avoir ces deux rôles car il comprend suffisamment de membres pour qu'aucun de ceux qui rendent un avis sur un texte ne participe au contentieux qu'il conviendrait ultérieurement de trancher.

Pour le Conseil constitutionnel qui comprend seulement neuf membres, j'identifie d'autant moins le besoin de bouleverser l'architecture de nos institutions à cet égard que lui confier une fonction consultative poserait inmanquablement de délicates questions quant à son impartialité dans l'exercice de son office contentieux puisqu'il pourrait se trouver régulièrement à juger de dossiers législatifs sur lesquels il aurait préalablement rendu son avis. On sait que les réponses apportées à cette question de l'impartialité par le Conseil d'Etat dans l'exercice de ses missions consultatives et contentieuses seraient en pratique fort peu transposables au Conseil constitutionnel, compte tenu en particulier de sa taille.

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 ?*

La Constitution contient, notamment via le renvoi de son préambule, des textes énonçant des droits et libertés ; mais elle contient aussi nombre d'autres normes relatives par exemple au vote de la loi. Ces normes définissent les rôles respectifs du Parlement et du Gouvernement. Il importe que le conseil les fasse également respecter. J'observe que la position aussi singulière qu'éminente du Conseil constitutionnel apparaît en règle générale peu contestée, ce qui est essentiel pour le bon fonctionnement de notre démocratie. On le doit assurément pour une bonne part au soin pris par le Conseil constitutionnel à ne pas excéder son office, ce qu'il rappelle très régulièrement dans ses décisions, en jugeant qu'il ne dispose pas du même pouvoir d'appréciation que le Parlement.

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'Etat et celles de la Cour de cassation – vous semble-t-elle devoir être étudiée ? En particulier, vous paraît-il souhaitable que le Conseil constitutionnel devienne un juge de la conventionnalité ?*

L'archétype de la cour suprême chargée, comme celle des États-Unis, d'une mission de régulation de l'ensemble d'un système juridictionnel est très éloigné du modèle européen des cours constitutionnelles instituées distinctement de l'appareil juridictionnel ordinaire sans être en mesure d'imposer leurs décisions aux autres juridictions au-delà du règlement des questions constitutionnelles.

J'apprécie mal l'avantage qu'il y aurait à fusionner en une seule juridiction dont le pouvoir pourrait d'ailleurs être redoutable, les attributions du Conseil constitutionnel et celles du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, juridictions suprêmes, respectivement, de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire. La question lancinante du « gouvernement des juges » pourrait prendre dans cette hypothèse une acuité certaine.

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 ?*

Neuf ans après la mise en œuvre de la réforme de la QPC, le constat, assez spectaculaire au regard de certaines craintes qui s'étaient exprimées à l'origine, peut être fait de son excellente inscription dans le fonctionnement de notre Etat de droit.

Elle est un succès du point de vue des justiciables, qui se la sont appropriée. Passé le temps de premiers réglages, la procédure a été mise en œuvre de manière très fluide tant par l'ordre judiciaire et l'ordre administratif que par le Conseil constitutionnel. L'objectif du constituant de donner à la Constitution la place éminente qui est naturellement la sienne dans notre ordre juridique est atteint, et c'est heureux.

Malgré la création de la QPC, le nombre de décisions rendues par le Conseil chaque année demeure mesuré : en contrôle a priori « DC » moins d'une vingtaine de décisions par an et par ex 19 en 2018 et, en contrôle a posteriori « QPC », environ 70 décisions par an et par ex 64 en 2018. Ces 80 à 90 décisions rendues chaque année dans le contrôle de la loi montrent que les modes de saisine et de filtre sont adaptés et permettent au Conseil de jouer son rôle sans connaître d'affaires qui ne posent pas de difficulté constitutionnelle.

J'ai relevé avec intérêt que le Président Fabius a engagé, dans la perspective du dixième anniversaire de la QPC, une démarche d'appui à des travaux de recherche qui permettront l'an prochain d'avoir une vision très fine des effets de la réforme et pourront éclairer le constituant et le législateur organique sur l'utilité d'éventuels ajustements.

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 ?*

En donnant au contrôle de constitutionnalité des lois la place centrale qui est désormais la sienne dans notre ordre juridique, la réforme de la QPC visait à ouvrir un droit nouveau aux justiciables pris dans leur ensemble et à nos concitoyens en particulier. Il était paradoxal que la loi nationale puisse être contestée au regard des engagements internationaux de la France devant les deux ordres de juridiction sans pouvoir être soumise au Conseil constitutionnel. Le nouveau perfectionnement de l'Etat de droit qu'a représenté l'institution du contrôle de constitutionnalité a posteriori a permis à notre pays de combler une forme de retard par rapport à la plupart des démocraties occidentales.

Il en résulte certainement que les questions constitutionnelles sont plus présentes dans les travaux des pouvoirs exécutif et législatif. Comment le déplorer ? La Constitution a longtemps été dans notre pays un texte traduisant nos choix collectifs sans que sa violation ne puisse être sanctionnée. Sa place et son respect sont désormais mieux assurés.

9. *Pensez-vous que la réforme de la QPC soit nécessaire ? En particulier, estimez-vous satisfaisante la lettre de la loi organique et de 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 ?*

Renoncer au filtre du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation placerait le Conseil constitutionnel dans la situation de devoir, en particulier, apprécier l'applicabilité au litige de fond des dispositions législatives concernées.

Il est vrai que le contrôle de constitutionnalité *a posteriori* vit ailleurs en Europe sans l'équivalent de ce filtre opéré par le Conseil d'Etat et la Cour de cassation mais il en résulte que la Cour constitutionnelle déploie alors beaucoup d'énergie pour statuer sur des questions de recevabilité, en s'appuyant à cet effet sur des moyens qui sont sans commune mesure avec ceux du Conseil constitutionnel. Surtout cela conduirait le Conseil à statuer sur de nombreuses affaires qui ne posent pas de question de constitutionnalité. Pour prendre le seul exemple du Conseil d'Etat, il a enregistré, en 2017, 258 QPC et en a transmis 52 au Conseil constitutionnel aidant ainsi celui-ci à exercer son rôle sans avoir à statuer et écarter les autres QPC.

Dans la mesure où la pratique du filtre par le Conseil d'Etat et la Cour de cassation répond bien, semble-t-il, à l'esprit de la loi organique, il est peu évident qu'il faille envisager la mise en place de ce modèle profondément différent du nôtre.

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 ?

C'est la Constitution elle-même qui, aux fins de garantir la qualité du débat parlementaire, encadre par son article 45 l'exercice du droit d'amendement aux différentes étapes du processus législatif. Le Conseil constitutionnel a le devoir de veiller au respect des procédures constitutionnelles. La censure de dispositions comme irrégulièrement adoptées n'emporte pas d'interdiction pour le Parlement de les adopter à nouveau dans le respect des procédures prévues par la Constitution.

11. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et sur le fondement de la loi organique du 15 avril 2009 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 jamais été prononcée sur ce fondement. Qu'en pensez-vous ?

Le constituant a encadré les conditions dans lesquelles peut être contesté le respect des exigences organiques sur les études d'impact. Le quatrième alinéa de son article 39 donne à la conférence des présidents de la première assemblée saisie du projet de loi un rôle de premier rang pour apprécier si ces exigences ont été méconnues. Le Conseil constitutionnel ne peut véritablement être mis à même de sanctionner ces méconnaissances que si le débat sur l'étude d'impact est dûment engagé au Parlement.

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 ?

La QPC a été conçue par le constituant comme un droit reconnu aux justiciables, et non comme une action contre la loi détachée de tout litige concret. Cela n'est sans doute pas dénué de tout intérêt du point de vue de l'équilibre général des institutions et pour éviter une excessive fragilisation de la loi. C'est dans le cadre d'une instance contentieuse que peut être posée une QPC.

Pour le reste, je relève que la possibilité existe pour le Défenseur des droits et les autorités administratives indépendantes de s'exprimer en qualité d'intervenants à divers stades de la procédure de QPC.

13. Que pensez-vous de la disposition constitutionnelle, que le projet de loi constitutionnel 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 ?

Nous savons que, par le deuxième alinéa de l'article 56 de la Constitution dont l'abrogation est envisagée, l'intention du constituant a sans doute été en 1958 de régler la question du statut du Président Coty alors qu'était tournée la page de la Quatrième République. L'on peine à trouver à l'ère contemporaine beaucoup d'exemples de cours constitutionnelles comptant cette catégorie de membres de droit.

14. L'article 1^{er} 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 d'introduire, à l'occasion de la prochaine révision constitutionnelle, un objectif de parité au sein du Conseil constitutionnel ?

Il appartient par construction au constituant de se prononcer sur cette question. Mais, à titre personnel, je me réjouis de constater que, d'ores et déjà, en pratique, le Collège du Conseil constitutionnel compte, sous la présidence de M. Fabius, quatre femmes et quatre hommes.