

# Discours de clôture

Jean-Louis DEBRÉ, président du Conseil constitutionnel

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

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Présidents des Cours constitutionnelles,

Mesdames et Messieurs les Hautes Personnalités,

Mesdames et Messieurs, chers amis,

Je suis très heureux de fêter avec vous, depuis ce matin, le cinquantième anniversaire du Conseil constitutionnel.

Je veux d'abord remercier très vivement Monsieur le Président de la République de nous avoir fait l'honneur d'ouvrir cette manifestation. Ce témoignage de l'importance accordée au Conseil constitutionnel nous a, avec mes collègues, particulièrement touché. Nous lui en sommes très reconnaissants.

Je veux également exprimer ma gratitude à toutes les hautes personnalités qui se sont succédé à cette tribune et notamment à Robert Badinter et Yves Guéna anciens Présidents du Conseil constitutionnel, Franco Bile, Président de la Cour constitutionnelle italienne et Hans-Jürgen Papier, Président de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, ainsi que tous les autres intervenants.

Nos amis étrangers sont venus parfois de très loin pour participer à cette journée. Qu'ils trouvent ici l'expression de ma reconnaissance. D'une part, les Présidents des Cours constitutionnelles de vingt-cinq États de l'Union européenne sont aujourd'hui présents. D'autre part, sont également avec nous les présidents ou chefs de délégation de près d'une quarantaine de Cours constitutionnelles d'États francophones. Au total, plus de cent trente éminents juristes de cinquante-neuf nationalités sont réunis ici ce soir. Je leur redis mon plaisir de les accueillir à Paris.

Que chacune et chacun d'entre vous, Mesdames et Messieurs qui avez répondu à notre invitation pour commémorer ensemble la création du Conseil constitutionnel, trouvent l'expression de notre gratitude.

Fêter un anniversaire peut prendre pour une institution un aspect impersonnel. Avec mes collègues du Conseil, nous ne le souhaitons pas et, pour tout dire, ne le croyions pas possible. Le Conseil constitutionnel est en effet une famille composée d'hommes et de femmes heureux d'œuvrer ensemble. Bien plus, le Conseil est devenu ce qu'il est aujourd'hui grâce à tous ceux qui ont travaillé en son sein depuis cinquante ans.

Neuf présidents, quatre membres de droit et cinquante-sept membres nommés ont siégé au Conseil depuis sa mise en place le 5 mars 1959. Sept secrétaires généraux et de nombreux juristes ont assisté ces membres.

La renommée du Conseil est leur réussite. Tous ont été animés d'un même idéal, celui de la défense des droits et des libertés. Tous, ont conjugué leurs talents et se sont rassemblés au service de valeurs communes, celles de la République et de l'État de droit.

J'aurais souhaité, en ce 50<sup>ème</sup> anniversaire, pouvoir rendre hommage à tous les membres du Conseil constitutionnel depuis 1959. Je ne le peux matériellement pas, sauf à vous décourager de m'écouter ! Je vais donc me contenter, avant de me tourner résolument vers l'avenir, de vous dire quelques mots sur les cinquante ans écoulés avec les huit présidents qui m'ont précédé. À travers eux, je voudrais vous montrer la continuité du Conseil qui s'est construit pierre après pierre, chacun poursuivant le chantier engagé par ses prédécesseurs.

Le premier président du Conseil en 1959, Léon Noël, eut à mettre en place l'Institution qui comprenait alors deux anciens Présidents de la République mais aussi un futur Chef de l'État. Cette mise en place fut accueillie par une indifférence évidente. Dès la séance inaugurale, Léon Noël, fort de son expérience de conseiller d'État, indiqua le sillon qu'ont suivi depuis lors tous ses successeurs. Il déclara que « *Sauf au cas où l'application de l'article 16 de la Constitution l'obligerait à sortir du terrain strictement juridique, le Conseil devrait se comporter exclusivement en juridiction, en juridiction suprême, supérieure à toutes les autres, mais en juridiction* ».

De cette impulsion initiale donnée par Léon Noël, demeure aujourd'hui un important héritage. Ainsi, c'est avec lui qu'ont été fixées les techniques du juge électoral qu'est le Conseil. De même, le Conseil rendit alors d'importantes décisions, dont l'actualité est évidente, sur le règlement des assemblées.

Léon Noël sut également, le premier, marquer son indépendance à l'égard des pouvoirs publics et notamment du Général de Gaulle qui l'avait nommé. Il présida à l'adoption le 2 octobre 1962 d'un avis du Conseil hostile au recours à l'article 11 de la Constitution pour réviser celle-ci. Cela n'empêcha pas le Général de saluer le 4 mars 1965 son action au sein du Conseil dont il avait fait, selon les termes du Chef de l'État, une « Institution définitive ».

Gaston Palewski fut le second président du Conseil. Formé à l'école de Lyautey, principal collaborateur de Paul Reynaud puis du Général de Gaulle pendant la guerre, il fut nommé président du Conseil en 1965. Il fit installer au fronton du bâtiment un sphinx androgyne toujours présent aujourd'hui. Ce sphinx garda le secret de la révolution préparée par Gaston Palewski lors de la décision du 19 juin 1970 et réalisée par la décision du 16 juillet 1971 sur la liberté d'association. Le Conseil conféra alors pleine valeur constitutionnelle au Préambule de la Constitution de 1958 et donc à la Déclaration des droits de l'homme de 1789 et au Préambule de la Constitution de 1946.

Cette décision est, sans nul doute, la plus connue de toutes celles rendues en cinquante ans par le Conseil. Elle a constitué une étape considérable dans les progrès de l'État de droit. Georges Vedel indiqua à l'époque que désormais « *le Conseil n'est pas seulement l'arbitre des conflits entre les princes mais, comme la Cour suprême des États-Unis, le protecteur des droits du citoyen* ». Aujourd'hui encore, à la suite de cette révolution juridique, le Conseil a toujours une dette immense à l'égard de Gaston Palewski. Homme de grande culture, amoureux de Venise et de Florence, ami de Picasso et de Valéry, celui-ci consacra également beaucoup d'énergie à rénover l'aile Montpensier du Palais Royal où Richelieu avait déjà installé ses plus belles œuvres d'art.

Roger Frey lui succéda en 1974 à la présidence du Conseil après avoir été notamment ministre de l'intérieur. Il fut l'un des plus grands présidents du Conseil témoignant à nouveau de la force de la logique institutionnelle. Nous lui devons trois évolutions majeures.

En premier lieu, il suggéra au Président Valéry Giscard d'Estaing d'étendre le droit de saisir le Conseil à soixante députés ou soixante sénateurs. Adoptée le 24 octobre 1974, cette réforme transforma radicalement le contrôle de constitutionnalité. Désormais, saisir le Conseil constitutionnel est devenu l'un des droits principaux de l'opposition.

En deuxième lieu, au fur et à mesure de ces nouvelles saisines, Roger Frey transforma le Conseil en défenseur des droits et libertés. L'exemple le plus emblématique fut la célèbre décision du 12 janvier 1977 sur la fouille des véhicules.

Enfin, Roger Frey fit jouer au Conseil un rôle très bénéfique au moment de l'alternance de 1981. Le Conseil rendit alors des décisions qui contribuèrent notablement au bon déroulement de cette alternance. L'Institution et ses décisions gagnèrent beaucoup en respect et en crédibilité lors de cette période.

La nomination en 1983 de Daniel Mayer à la présidence du Conseil fut la manifestation éclatante que le Conseil était, en une décennie, devenu le défenseur des droits et libertés fondamentaux. Daniel Mayer personnifiait ce combat pour la liberté après son engagement dans la résistance, sa présidence pendant dix-sept ans de la Ligue des droits de l'homme puis sa présidence de la fédération internationale des droits de l'homme. Avec Georges Vedel, il établit définitivement, dans la décision du 23 août 1985, la révolution juridique française en jugeant que « *la loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution* ».

Daniel Mayer engagea le Conseil sur la voie d'une nouvelle évolution sans cesse poursuivie depuis lors. Dès son discours d'installation, il souligna qu'il fallait rénover les procédures dans un sens plus contradictoire. Il indiqua alors que « *Trop de silence a fait naître chez certains une suspicion sur notre acceptation d'un débat équilibré. Être plus explicite sur notre procédure doit suffire à lever beaucoup de ces préventions* ». Dans cette voie, Daniel Mayer décida par exemple la publication au *Journal officiel* des textes des saisines.

Dès 1986, Robert Badinter reprit et amplifia les efforts de Daniel Mayer. Il ne s'agissait alors plus seulement, pour le militant inlassable de l'abolition de la peine de mort, de transformer le Conseil en défenseur de la Constitution. Cette évolution était désormais à maintenir plus qu'à acquérir. Il convenait également, pour l'ancien avocat, de conférer à l'Institution les garanties de fonctionnement qu'offre toute juridiction. Comme l'a relevé dès sa prise de fonction Robert Badinter : « *Le Conseil constitutionnel est une juridiction mais il ne le sait pas* » ! Pour remédier à cette situation, le nouveau président fit par exemple publier au *Journal officiel* les observations en défense de la loi adressées au Conseil par le Secrétariat général du Gouvernement. Il chercha également à associer les parlementaires saisissants à la procédure devant le Conseil.

Robert Badinter engagea concomitamment, en 1989, un second combat, celui de la saisine du Conseil constitutionnel par les citoyens. Son ambition était de faire du justiciable un acteur constitutionnel. Il s'agissait de lui donner la possibilité de contester la conformité à la Constitution de la loi qui lui est appliquée. Vous savez, et nous y reviendrons, que ce combat vient enfin d'aboutir. Cet aboutissement doit infiniment au talent et à la persévérance de Robert Badinter.

Roland Dumas, nommé Président du Conseil, poursuivit l'ouverture juridictionnelle du Conseil. Dès 1995, il fut ainsi décidé de faire figurer, dans les décisions du Conseil, le nom des membres ayant délibéré. Par ailleurs Roland Dumas renouvela l'action internationale du Conseil. Notre réunion d'aujourd'hui, forte de cinquante-neuf délégations étrangères, est l'héritière directe de ses initiatives. En 1995 déjà, Roland Dumas réunit à Paris, toutes les Cours institutionnelles européennes. Il développa de même les travaux communs avec les Cours francophones. Le juriste et l'homme ouvert sur le monde conjuguèrent là, pour le plus grand bien du Conseil, rayonnement de la France et engagement au service du droit.

Combattant de la 2<sup>ème</sup> DB du Général Leclerc, homme d'immense culture, Yves Guéna succéda à Roland Dumas en 2000. Peu de responsables connaissaient la Constitution du 4 octobre 1958 aussi bien que lui. Il avait en effet été le directeur de cabinet du Garde des Sceaux, Michel Debré, lorsque celui-ci préparait la nouvelle Constitution en 1958 auprès du Général de Gaulle.

La présidence d'Yves Guéna a constitué l'aboutissement des évolutions engagées depuis Roger Frey, poursuivies et renouvelées depuis lors. Fort de l'autorité de sa jurisprudence et du respect de l'Institution, le Conseil a en effet été saisi de 1999 à 2004, comme il ne l'avait jamais été dans le passé. Ces cinq années ont été une période d'intense activité de l'Institution, même si celle-ci a alors su résister à la tentation du contrôle des lois constitutionnelles. La saisine du Conseil a, durant cette période, perdu son caractère extraordinaire pour prendre une nature juridictionnelle plus apaisée. Comme si notre démocratie devenait plus mature.

Pierre Mazeaud, premier Français en haut de l'Everest, succéda en 2005 à Yves Guéna. Il poursuivit l'action de ses prédécesseurs. Il mena également un combat volontaire pour la qualité de la loi. Il engagea surtout l'adaptation du Conseil au regard de l'ordre juridique européen. Dans sa décision du 10 juin 2004, le Conseil a en effet considéré que « *La transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle* ». Dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, le Conseil doit veiller au respect de cette exigence.

Au terme de cette évocation des cinquante premières années du Conseil constitutionnel, et au-delà des hommes et des femmes qui en ont été membres, j'espère vous avoir fait partager l'idée de la continuité de notre action. Notre Institution est l'une des réussites de la Constitution. Conçue initialement comme un outil du parlementarisme rationalisé, elle est devenue le défenseur des droits et libertés. Elle est aujourd'hui un des rouages essentiels de notre État de droit.

La révision constitutionnelle adoptée le 23 juillet dernier est venue conforter cette place éminente. Pour ce qui est du Conseil constitutionnel elle témoigne de la confiance du Constituant dans notre justice constitutionnelle. Plusieurs dispositions nouvelles sont venues renforcer les attributions et le rôle du Conseil.

Ainsi l'article 11 de la Constitution institue désormais le contrôle par le Conseil constitutionnel de l'initiative des référendums d'initiative partagée.

De même le nouvel article 16 prévoit l'intervention du Conseil pour examiner le maintien de l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

L'article 39 permettra la saisine du Conseil constitutionnel, pour l'inscription des projets de loi à l'ordre du jour, en cas de désaccord entre la conférence des Présidents et le Gouvernement.

Enfin, et surtout, les articles 61-1 et 62 mettent en place la question préjudicielle de constitutionnalité. Cette réforme est très importante. Elle est l'héritière des idées de Robert Badinter, reprises par la Commission présidée par le doyen Vedel puis par celle présidée par Édouard Balladur. Dès l'achèvement de ces derniers travaux, le Président de la République avait fait savoir sa volonté de faire aboutir rapidement cette réforme pour conférer de nouveaux droits aux citoyens. Les nouvelles dispositions constitutionnelles traduisent une conception moderne, analogue à celle de nos voisins européens, de la Cour suprême constitutionnelle.

Le système français actuel de contrôle de constitutionnalité était en effet insatisfaisant. En premier lieu, il laissait perdurer dans notre ordre juridique des dispositions législatives non conformes aux droits et libertés consacrés par la Constitution. En deuxième lieu, il était le seul en Europe à priver le citoyen du droit de soulever dans un procès l'inconstitutionnalité d'une loi. En troisième lieu, il ne produisait aucune sécurité juridique du fait de l'existence de l'exception d'inconstitutionnalité. Pour toutes ces raisons, je me réjouis que le Constituant ait mis en place la question préjudicielle de constitutionnalité. Cette réforme va permettre aux citoyens de se ré-approprier notre Constitution.

Une loi organique va venir déterminer les conditions d'application de l'article 61-1. Le Conseil constitutionnel devra contrôler la conformité à la Constitution de cette loi organique. Dans l'attente de ce texte, je voudrais seulement développer ici quelques points qui ressortent des articles 61-1 et 62 de la Constitution et des débats parlementaires sur la révision constitutionnelle.

En premier lieu, la Constitution a défini un champ d'application extrêmement vaste de la question de constitutionnalité. Celle-ci pourra être soulevée au cours de toute instance devant toute juridiction d'instruction ou de jugement, qu'elle relève du Conseil d'État ou de la Cour de cassation. Je me réjouis de ce champ étendu qui donne tout son sens à la réforme.

En deuxième lieu, la Constitution reprend un mécanisme de question préjudicielle qui garantira l'efficacité de la réforme. Ces questions préjudicielles seront renvoyées par les juridictions saisies vers le Conseil d'État ou la Cour de cassation. Ce renvoi doit être opéré si la disposition contestée commande l'issue du litige, si cette disposition n'a pas expressément déjà été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel et si la question n'est pas manifestement infondée.

Ces trois critères, repris du projet de 1990, permettront d'assurer la cohérence du contrôle *a posteriori* avec celui exercé, *a priori*, dans le cadre de l'article 61 de la Constitution. Ces deux contrôles sont en effet pleinement complémentaires. Certes, dans un premier temps, la nouveauté du contrôle *a posteriori* va s'affirmer et permettre d'examiner des lois anciennes qui peuvent parfois constituer des zones d'ombre de notre État de droit. Mais, de manière pérenne, conformément à la volonté du Constituant, il importe que le contrôle *a priori* garde également toute sa force afin, d'une part, de conserver sa fonction dans l'équilibre des pouvoirs et, d'autre part, de générer de la sécurité juridique. Le Conseil constitutionnel veillera à cet équilibre.

En troisième lieu, le Conseil d'État et la Cour de cassation auront à renvoyer vers le Conseil constitutionnel certaines des questions préjudicielles de constitutionnalité. Je veux dire ici ma très grande confiance dans le bon fonctionnement futur de ces mécanismes. Le « dialogue des juges » n'est pas seulement un slogan et je remercie Jean-Marc Sauvé, Vice-Président du Conseil d'État, et Vincent Lamanda, Premier Président de la Cour de cassation, des échanges très constructifs que nous avons eus sur ce sujet. Ils sont le gage de la réussite de la réforme.

Lors des débats à l'Assemblée nationale, le Président de la Commission des lois avait indiqué que ce renvoi vers le Conseil constitutionnel devrait s'opérer si la disposition contestée soulève une question nouvelle ou présente une difficulté sérieuse. Ces bons critères me paraissent devoir assurer l'effectivité de la réforme sans produire des excès contentieux.

Pour éviter ces excès, la réforme me semble devoir s'accompagner de quelques précautions simples. Ainsi il convient que la décision de transmission d'une question préjudicielle de constitutionnalité ne soit pas susceptible de recours. De même, la décision refusant la transmission ne doit pouvoir être contestée qu'à l'occasion d'un recours portant sur la décision au fond. Grâce à ces règles, et aux critères de renvoi que j'ai rappelés, nous éviterons les questions soulevées à des fins dilatoires.

Pour finir, je voudrais vous dire quelques mots sur la procédure devant le Conseil constitutionnel. Je reprends ici le flambeau transmis par mes prédécesseurs. Je vous ai notamment rappelé tout à l'heure les propos de Léon Noël ou de Robert Badinter sur le caractère juridictionnel du Conseil constitutionnel. La réforme du 23 juillet dernier doit enlever à ce sujet leurs derniers doutes à ceux qui en avaient encore ! Ce caractère juridictionnel du Conseil impose d'approfondir encore les réformes progressivement mises en place depuis Daniel Mayer.

Je suis résolu à donner une impulsion nouvelle à cette évolution vers la « juridictionnalisation » du Conseil. Vous le savez, c'est d'abord dans le contentieux électoral que, depuis un an, le Conseil a laissé plus de place au contradictoire. Nous avons notamment publié nos rôles préalablement à toutes nos séances. Nous avons également accueilli au Conseil, de manière contradictoire, les avocats des parties.

Dans le contrôle de la constitutionnalité des lois, le Conseil a également développé le recours aux auditions, qu'il s'agisse des requérants ou d'experts, scientifiques ou juristes, afin de lui permettre d'approfondir la réflexion.

Demain, la question préjudicielle de constitutionnalité, nous donnera l'occasion de reprendre et amplifier ces réformes. La procédure sera pleinement contradictoire. L'audience sera publique. Les avocats plaideront au Conseil. Nous engageons à cet effet les mesures matérielles pour les accueillir. Nous publierons également, le jour venu, un règlement de procédure propre à la question préjudicielle de constitutionnalité.

Mesdames et Messieurs, Chers amis,

Vous l'avez compris, ce 50<sup>ème</sup> Anniversaire est pour le Conseil constitutionnel, pour chacun des hommes et des femmes qui le servent, l'occasion d'être fier des années écoulées et du chemin parcouru. Mais c'est aussi et surtout le moment de se tourner vers l'avenir.

Il revient aujourd'hui au Conseil de réussir une mission déterminante pour notre vouloir-vivre collectif et notre République. Il s'agit de replacer le pacte républicain qu'est notre Constitution au cœur de la cité. Chaque Français, chaque étranger vivant en France, doit s'approprier ou se ré-approprier la Constitution du 4 octobre 1958 mais aussi la Déclaration des droits de l'homme de 1789, le Préambule de la Constitution de 1946 ou la Charte de l'Environnement de 2004.

Vivre ensemble dans un monde où l'individualisme est croissant nécessite d'adhérer collectivement à des valeurs. Ces valeurs sont celles de la République. Ce sont celles de la liberté, de l'égalité et de la fraternité. Le Conseil constitutionnel est là pour les faire vivre et respecter. La réforme du 23 juillet 2008 va créer un lien entre le Conseil et les citoyens. Cette réforme sera réussie si elle renforce notre sentiment d'appartenance à une collectivité de valeurs. Nous ferons tout, à notre place, pour qu'il en soit ainsi.