

Le contrôle de constitutionnalité, droit de l'union européenne et convention européenne des droits de l'homme (France)

Jean-Louis Debré

Président du Conseil constitutionnel français

Nous avons assisté, depuis quelques années, au sein du Conseil constitutionnel, à une révolution, notamment en ce qui concerne le contrôle de constitutionnalité, combiné avec le droit de l'Union européenne, le droit de la Convention européenne et les droits de l'homme. Pendant près de 45 ans, en France, la Constitution a été au sommet de la hiérarchie des normes dans l'ordre interne. Le Conseil constitutionnel n'est pas, en principe, juge du respect du droit de l'Union européenne ou de la Convention européenne des droits de l'homme. Lors de mon arrivée au Conseil constitutionnel, tout ceci a changé. Avec la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) et l'introduction en France du contrôle *a posteriori*, entré en application en 2010, le dialogue des juges nationaux et européens s'est profondément renouvelé. Cela a conduit à un rapprochement manifeste des contrôles de constitutionnalité et de conventionnalité.

Pour l'instauration de la question prioritaire de constitutionnalité, le législateur français a distingué les moyens de constitutionnalité et de conventionnalité en imposant au juge d'étudier s'il y avait lieu de transmettre la QPC au Conseil constitutionnel, même si le moyen de conventionnalité était susceptible d'être accueilli. La position du Conseil constitutionnel tient en trois points. En premier lieu, nous avons décidé qu'à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité, soit d'un contrôle *a posteriori*, il appartient au juge administratif et au juge judiciaire de prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher qu'une disposition incompatible avec le droit de l'Union européenne produise des effets. En deuxième lieu, le Conseil constitutionnel a précisé

que des dispositions relatives à la question prioritaire de constitutionnalité ne privent aucunement le juge de son pouvoir de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne, y compris lorsqu'il transmet une question prioritaire de constitutionnalité. En troisième lieu, l'exigence constitutionnelle de transposition des directives ne figure pas dans les droits et libertés que la Constitution garantit au sens de l'article 61 de la Constitution française. Cette exigence n'est pas invocable par les justiciables dans le cadre de la QPC.

Trois illustrations peuvent être citées, prouvant que les contrôles de constitutionnalité et de conventionnalité se rapprochent, alors qu'il s'agit de principes séparés. Premièrement, en matière de procédure, le Conseil constitutionnel a intégré les notions de délai raisonnable, d'impartialité, d'égalité des armes et de publicité des débats, qui font écho à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg en matière de procès équitable. Nous avons ainsi mis en place une procédure contradictoire, une audience publique retransmise sur notre site Internet, et j'ai introduit dans le règlement du Conseil constitutionnel la possibilité de récuser un membre à l'occasion d'une QPC.

Deuxièmement, le Conseil tient compte de la jurisprudence de la CEDH. Ainsi, les jurisprudences relatives aux lois de validation des deux institutions convergent désormais. Par une décision du 14 février 2014, le Conseil constitutionnel a exigé que l'atteinte au droit des personnes résultant de la loi de validation soit justifiée par un motif impérieux d'intérêt général. Ce faisant, il a expressément souligné que son contrôle des lois de validation, fondement de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, a la même portée que le contrôle assuré sur le fondement des exigences résultant de la CEDH. Dans notre jurisprudence, de nombreux exemples témoignent de ce rapprochement, comme la décision du Conseil sur les visites domiciliaires, sur l'appel de l'accusé en fuite, sur la portée de la liberté d'expression et l'exception de vérité des faits diffamatoires, les exigences applicables aux expropriations d'utilité publique ou, récemment, l'absence de cumul des poursuites. Nous nous entendons mutuellement pour éviter que nos jurisprudences ne divergent trop.

Troisièmement, le rapprochement est mutuel. La CEDH rend, postérieurement à une décision du Conseil constitutionnel sur les mêmes affaires, des décisions qui s'en inspirent. Tel a été le cas dans l'affaire Cadène contre France à propos d'amendes forfaitaires où la Cour européenne a pris acte du fait que selon le Conseil constitutionnel français, l'impossibilité de saisir la juridiction de proximité était incompatible avec le droit à un recours juridictionnel effectif, et a conclu à une violation de l'article 6 de la Convention. Plus récemment, dans la décision SAS contre France du 1^{er} juillet 2014, à propos de la loi du 11 octobre 2010 sur la dissimulation des visages dans l'espace publique,

la Cour a rejoint la décision du Conseil constitutionnel sur la même en loi. En délivrant un brevet de conventionnalité sans être identique sur le plan de la motivation, ces deux décisions se rejoignent sur l'essentiel. Ainsi, lorsque le Conseil constitutionnel relève l'existence de pratiques qui méconnaissent les exigences minimales de la vie en société, justifiant l'interdiction du port du voile intégral dans l'espace public, la Cour européenne considère également que la loi du 11 octobre 2010 est proportionnelle au but poursuivi, à savoir la préservation des conditions du vivre ensemble.

Si le Conseil constitutionnel n'est pas juge de la conventionnalité de la loi, il veille à prendre ses décisions en ayant analysé avec soin la jurisprudence des cours de Luxembourg et de Strasbourg. Il cherche à ce que sa jurisprudence soit en cohérence avec celles de ces cours, qui partagent avec lui les mêmes objectifs et idéaux. En saisissant la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle, le Conseil a donné une preuve indubitable de sa volonté du dialogue des juges et de sa conviction que, sans ce dialogue, il n'y aurait pas de progrès des droits dans l'Union européenne. Pour autant, il peut s'éloigner de la jurisprudence des cours. Plus que la réalité juridique, il importe que le dialogue des juges européens, quelle que soit leur mission, converge pour faire progresser, dans notre pays, un droit commun, une pratique commune et un dialogue essentiel à la démocratie. Alors qu'il n'existait pas de contrôle de conventionnalité en France pendant 45 ans, avec le contrôle *a priori*, nous nous inscrivons dans une évolution très intéressante, permise par les textes mais surtout favorisée par les hommes et les femmes qui composent les juridictions européennes et françaises. Il n'y a pas d'avenir sans dialogue des juges.