

LE CAS DES DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL FRANÇAIS

Jean Maïa

Secrétaire général du Conseil constitutionnel

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, bonjour.

À la suite de Madame Renauld, il me faut donc vous dire ce matin quelques mots de la rédaction des décisions du Conseil constitutionnel français. Je vais ainsi vous présenter un exemple de décision récente du Conseil constitutionnel, une décision qui porte le numéro 2017-655 QPC¹. Il s'agit d'une décision rendue par le Conseil constitutionnel le 15 septembre dernier par la voie de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Monsieur le Président, pour ouvrir mon propos, il faut que je me rallie à la bannière que vous brandissiez au début de notre atelier de travail de ce matin, car ces principes mis en œuvre par la Cour constitutionnelle belge sont également les principes de rédaction que le Conseil constitutionnel français s'essaie à suivre : écrire ce qui est nécessaire, ne pas écrire ce qui n'est pas nécessaire et pour ce qui est écrit, l'écrire de la manière la plus lisible possible. D'ailleurs, sous l'autorité du Président Fabius, le dernier élément a fait l'objet de travaux particulièrement approfondi au cours de la dernière période.

Si la bannière derrière laquelle nous nous plaçons pour la rédaction de nos décisions est bien celle que vous avez présentée, je dois reconnaître devant vous en introduction de mon propos que la décision que je vous présente aujourd'hui semble à première vue assez différente des décisions que Madame Renauld et que Monsieur Badet nous ont présentées ce matin. En effet, notre décision tient sur cinq pages. De ce point de vue, je m'inscris dans les pas de l'intervention faite hier par Madame Luquiens, il y a quelques éléments très concrets du travail du Conseil constitutionnel à mentionner pour comprendre la manière dont nous rédigeons les décisions.

Pour faire le lien avec ces principes que vous rappeliez au début de notre échange, Monsieur le Président, je ne peux manquer de rappeler que dans la Constitution française, l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel s'impose à l'ensemble des pouvoirs publics et des juridictions. Évidemment, il se déduit de cela qu'un soin tout particulier ne peut qu'être apporté à la rédaction de ces décisions tant dans leur motif que dans leur dispositif, puisque les conséquences de l'ensemble des mots que retient le Conseil s'impose aux pouvoirs de notre pays. Et nous mesurons par là le pouvoir et la responsabilité qui s'attache à l'office juridictionnel du Conseil constitutionnel.

En outre, les délais dans lesquels le Conseil constitutionnel français est appelé à se prononcer sont particulièrement courts. En vérité, il en est de seulement trois sortes. Par la voie de la QPC, le Conseil constitutionnel est tenu de se prononcer dans un délai de trois mois,

1. Voir décision n° 2017-655 QPC en annexe, p. 557.

mais en réalité bon nombre de ces dossiers sont traités dans un délai un peu inférieur. Tandis que lorsque le Conseil constitutionnel est saisi par la voie directe, c'est-à-dire par l'opposition, dès que le Parlement a voté une loi, le Conseil constitutionnel dispose d'un délai d'un mois au maximum pour se prononcer. Il existe même une catégorie de lois qui impose au Conseil constitutionnel de se prononcer dans un délai encore plus court. Il s'agit des lois de finances qui sont adoptées en fin d'année civile et dont le Conseil doit contrôler la conformité à la Constitution en huit jours en moyenne, de manière à ce que le budget soit bel et bien adopté et paraisse au *Journal officiel* avant la fin de l'année. Évidemment, cette circonstance n'est peut-être pas totalement indifférente au fait que la concision des décisions s'est imposée dans notre contrôle de constitutionnalité en sus bien sûr des considérations que vous rappeliez, Monsieur le Président, au début de notre échange.

Il me semble que cet élément est peut-être de nature à relativiser la différence de situation qui pourrait vous apparaître après la présentation que vient de faire Madame Renaud. Il est important de souligner que dans la procédure de QPC, le Conseil rend publics d'autres éléments qui accompagnent la décision et aident à comprendre sa genèse ainsi que son contenu. Contrairement à la décision, bénéficiant de l'autorité de la chose jugée, ces éléments n'ont pas de portée juridique. Pendant l'audience publique dans la procédure de la QPC, les parties s'expriment représentées par les avocats. Cette audience a lieu quelques jours après le délibéré (de manière générale, une semaine). Elle est également enregistrée et reste accessible en permanence sur le site Internet du Conseil constitutionnel.

Il est donc possible de manière permanente d'être éclairé sur les débats qui ont précédé la décision. J'ajoute que la décision du Conseil constitutionnel est traditionnellement accompagnée de ce que nous appelons les « commentaires » qui n'ont aucune portée juridique. Ces commentaires sont publiés sous l'autorité du président du Conseil constitutionnel et sont le résultat d'un travail du secrétariat général. Nous trouvons dans ces commentaires certains des éléments que vous rappeliez, Madame Renaud, par exemple sur la genèse de certains travaux parlementaires ou les références jurisprudentielles. Vous avez également mentionné que dans les projets de décision, les référendaires pouvaient mentionner les jurisprudences en note de bas de page. Nous procédons de la même manière dans le cheminement des projets de décision et dans les notes. Ce sont des références que nous retrouverons généralement reprises dans les commentaires qui accompagnent la publication de la décision sur le site Internet du Conseil constitutionnel et qui donnent donc des éléments de compréhension sur le raisonnement du Conseil constitutionnel.

Concernant le projet de décision, un premier travail exploratoire est fait par les juristes du Conseil constitutionnel à destination des membres du collège pour présenter les termes du problème, prenant la forme d'une note du secrétariat général. Dès la saisine du Conseil, le président du Conseil constitutionnel désigne un membre du Conseil comme rapporteur. Le rapporteur a pour mission de préparer le projet de décision avec l'appui des juristes du Conseil constitutionnel. Dans la procédure de QPC, c'est à l'issue de l'audience publique que le rapporteur, éclairé par les débats entre les parties, élabore avec le service juridique un projet de décision. Ce projet de décision est transmis aux autres membres en amont du délibéré ce qui permet souvent des premiers échanges. Cette période qui s'écoule jusqu'au délibéré permet parfois de vérifier que des variantes rédactionnelles mériteraient d'être préparées pour aider au délibéré. Le délibéré, qui est introduit par une présentation du rapporteur, s'ordonne véritablement autour du projet de décision.

Ces éléments très concrets me semblaient mériter d'être mentionnés pour expliquer la différence de forme entre la décision que je vais vous présenter et les décisions des autres cours qui sont présentées ce matin. Ceci dit, après avoir évoqué ces différences, je crois pouvoir dire qu'en réalité la décision que je vais vous présenter s'ordonne, se présente et se lit dans des termes très proches des décisions que Madame Renaud a présenté.

Cette décision a une structure canonique. Dans la restitution des étapes de la procédure qui précède la décision du Conseil constitutionnel, nous sommes à l'ordre d'une concision particulière, parce que c'est à la première page du projet de décision que nous voyons de manière succincte, d'ailleurs en bonne partie à la faveur des visas, des textes et des pièces qui ont été produits devant le Conseil constitutionnel, ainsi que la mention des échanges intervenus lors de l'audience publique. C'est ainsi que nous voyons apparaître comment le Conseil constitutionnel a été saisi. C'est le juge du filtre, c'est-à-dire le Conseil d'État, s'agissant d'un dossier opposant un administré à l'administration, qui a saisi le Conseil constitutionnel le 29 juin 2017. Sont rappelées de manière succincte, presque sténographique, les étapes de la procédure. Nous pouvons trouver dans les commentaires qui accompagnent la décision quelques précisions préalables du litige, et en particulier une description plus dense du litige d'origine, du litige de fond. Il est vrai que cette dimension du dossier apparaît somme toute peu dans la décision, ceci s'expliquant par le fait que même dans le contrôle de QPC, le contrôle de constitutionnalité est un contrôle abstrait. C'est bien la conformité de la disposition législative contestée qui fait l'objet de la décision. La décision elle-même dit peu de choses du litige qui est pendant devant le juge administratif au moment où le Conseil constitutionnel est saisi.

Dans le cheminement de la décision vient bien ensuite la présentation de la disposition législative contestée, sous la forme d'une citation.

Au point 2 de la décision, viennent immédiatement des précisions sur les griefs du requérant, qui est nommé simplement par l'initiale de son nom de famille. Nous anonymisons les décisions lorsque nous les rendons publiques. Il s'agit d'un chercheur qui avait demandé à l'administration l'accès à des archives d'un ancien président de la République. Ces griefs, formulés à l'encontre de la disposition législative, sont rédigés de manière très concise. Il s'agit de déterminer si l'article L.213-4 du Code du patrimoine est conforme à la Constitution. Ainsi, dans la première partie, nous présentons la disposition contestée et les griefs du requérant. Comme la Cour constitutionnelle belge, le Conseil constitutionnel prend ensuite le soin de bien délimiter l'objet du litige de constitutionnalité. En l'espèce, la décision du Conseil va porter sur le deuxième alinéa et la première phrase du dernier alinéa de l'article qui a été rappelé au point 1, ceci résultant de la combinaison entre les griefs soulevés par le requérant et la disposition législative. Autrement dit, le raisonnement qui est fait au point 3 de la décision est qu'il n'est pas nécessaire pour le juge constitutionnel de se prononcer sur l'ensemble de l'article L.213-4 du Code du patrimoine, mais seulement sur les parties de cet article qui sont véritablement en jeu dans le débat de constitutionnalité qui est soumis au Conseil constitutionnel.

Très logiquement, le cheminement est semblable à celui qu'évoquait Madame Renauld pour la Cour constitutionnelle belge. La suite de la décision va porter sur l'examen de constitutionnalité avec la présentation des normes constitutionnelles de référence, au-delà même des griefs que le requérant soulève. En effet, à ce stade de la décision, le juge constitutionnel détermine par lui-même ce que sont les normes au regard desquelles ce contrôle va s'opérer.

Après le rappel de ces normes et la présentation de leur portée, le Conseil constitutionnel détermine leur application au litige.

J'ai choisi de vous présenter cette décision du 15 septembre 2017 car elle est certainement d'une facture tout à fait classique dans l'ensemble des décisions du Conseil constitutionnel français, mais elle présente un intérêt particulier. La présentation d'un paragraphe de principe, au point 4 de la décision, est inédite. Cela n'est pas très fréquent.

La disposition contestée détermine les règles applicables à l'accès aux archives de la haute autorité de l'État, le président de la République et le Premier ministre. En substance, la disposition prévoit que durant un délai qui peut être variable selon la nature des documents dont il s'agit, le déposant, c'est-à-dire l'autorité politique, a le droit de déterminer avant

même l'expiration des délais d'accès à ces archives, s'il en autorise l'accès anticipé. La question fondamentale soulevée par cette question prioritaire de constitutionnalité porte sur l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui est rappelé au début du point 4 de la décision : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». La question est de savoir s'il se déduit de ces termes de l'article 15 une exigence constitutionnelle qui se serait opposée au motif législatif retenu en 2008 dans le Code du patrimoine. La décision est innovante au point 4 en énonçant pour la première fois, ce que nous appelons dans notre jargon ce « paragraphe de principe », selon lequel cet article 15 garantit le droit d'accès aux documents d'archives publiques. C'est bien la première fois que le Conseil constitutionnel déduit de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, un droit citoyen à accéder aux archives publiques. J'imagine que vous mesurez d'ailleurs le débat suscité par cette affaire lors de l'audience publique. Ce fut intéressant mais aussi relativement mal aisé puisque la rédaction de la Déclaration de 1789 ne donne pas la solution. Après l'énoncé de ce droit que nous pouvons qualifier de droit nouveau, que reconnaît le Conseil constitutionnel et qu'il déduit de l'article 15 de la Déclaration, le Conseil constitutionnel précise aussitôt dans ce paragraphe de principe le contrôle qu'il opère sur la mise en œuvre de ce droit par le législateur. Là aussi, je rejoins ce que Madame Renauld a évoqué préalablement en indiquant qu'évidemment ce droit constitutionnel va devoir se combiner avec d'autres règles constitutionnelles. Donc des limitations pourront être apportées à ce droit constitutionnel d'accès à des archives publiques, limitations qui seront liées à des exigences constitutionnelles, justifiées par l'intérêt général. Toutefois, cette conciliation doit s'opérer de manière proportionnée. Est ainsi mentionnée la référence au contrôle de proportionnalité que va opérer le Conseil constitutionnel qui fait en sorte que les limitations apportées au droit n'aient pas pour conséquences des atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi par le législateur.

Le point 5 de la décision va décrire l'intention, l'objectif que s'est assigné le législateur concernant les dispositions législatives dont il est question. Il s'agit ici des règles spécifiques d'accès aux archives des plus hautes autorités politiques ; l'idée étant d'encourager le versement de ces archives aux archives publiques. C'est donc un objectif d'intérêt général qui est recherché.

Aux points 7 et 8 de la décision, le contrôle de proportionnalité va apparaître avec deux considérations relevées par le Conseil constitutionnel. Au point 7, le Conseil constitutionnel reconnaît l'existence d'un objectif d'intérêt général poursuivi par le législateur avec cette disposition législative spécifique pour les archives dont il est question. Au point 8, deux éléments sont mentionnés au titre du contrôle de proportionnalité. Le premier qui apparaît après le « d'une part » est que les règles dont nous parlons vont avoir une durée d'application illimitée. Le « d'autre part » s'inscrit dans la même lignée, pour dire qu'au terme d'un certain délai, le droit commun vaudra pour l'accès à ces archives publiques.

Au point 9, s'en déduit la conclusion que la limitation apportée par le législateur en 2008 à l'accès à ces archives est justifiée par un motif d'intérêt général et proportionné à l'objectif poursuivi.

Je m'arrête un instant pour revenir sur ce paragraphe de principe, qui est celui du point 4 de la décision. Je voudrais citer ici la manière dont Madame Belloubet dans les *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel* a présenté ces paragraphes de principes qui sont la quintessence de l'office du juge constitutionnel. Madame Belloubet écrivait que le Conseil constitutionnel s'appuie de manière réitérée sur ces considérants de principe à l'écriture quasi immuable. Ils soutiennent la démonstration constitutionnelle et en rappellent le cadre écrit pour chacune des normes constitutionnelles de référence. Ils assurent la stabilité des décisions, affermissent la sécurité juridique en conférant une forte prévisibilité à la jurisprudence constitutionnelle. Tel était bien l'enjeu principal de la rédaction de ce point 4 qui constitue le cœur de la décision. Il s'agissait de déterminer pour la première fois

la portée du droit constitutionnel nouvellement consacré par le Conseil ainsi que de donner au législateur et à tous les administrés la règle constitutionnelle de conciliation de ce droit nouveau avec d'autres exigences constitutionnelles.

La suite de la décision donne une application concrète des dispositions législatives qui étaient contestées dans ce cas précis. Le point 4 a véritablement une portée beaucoup plus large. C'est une sorte de « mode d'emploi » de la règle constitutionnelle nouvellement dégagée de droit d'accès aux archives publiques. La portée de la décision dépasse de loin le jugement de la constitutionnalité de l'article L. 213-4. Nous pouvons en déduire par exemple que le législateur ne pourrait plus désormais intervenir pour rendre plus difficile l'accès à des archives telles que celles qui étaient en cause au cas présent.

Sans faire de grand mystère ni révéler les termes du délibéré, c'est bien sûr le point 4 de la décision qui a retenu le plus l'attention des membres du Conseil constitutionnel. Je mentionnerais peut-être pour terminer deux autres aspects de la décision. La suite de la décision répond de manière particulièrement succincte à d'autres griefs soulevés par le requérant qui invoquait les atteintes de ce régime d'accès aux archives publiques des hautes autorités de l'État à la liberté d'expression et au droit au recours effectif. Pour ces griefs qui n'étaient pas particulièrement pertinents, la réponse du Conseil constitutionnel est d'une grande concision et sobriété. Le dispositif rappelle celui que Madame Renauld présentait précédemment. En effet, l'article premier du dispositif confirme que les parties de l'article L. 213-4 du Code du patrimoine dont s'est saisi le Conseil constitutionnel, dans la rédaction qui était soumise au Conseil, sont conformes à la Constitution.

Je tiens à souligner le fait que la décision que je viens de vous présenter ne s'embarrasse pas de répondre nécessairement à tous les arguments qui étaient soulevés au cours de l'audience publique par les parties. Si vous souhaitiez vous référer à la vidéo de cette audience publique, vous pourriez constater que le débat a été beaucoup plus riche. Je voudrais par exemple mentionner ici le fait que le Premier ministre avait invoqué dans sa défense de la loi, le fait que l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme n'aurait pas été invocable au cas précis à l'encontre de la disposition législative en suggérant que les hautes autorités de l'État n'auraient pu être qualifiées d'agent public au sens de cet article. Vous constatez qu'implicitement, mais nécessairement, le Conseil constitutionnel écarte cette argumentation en considérant que les anciens présidents de la République et les anciens Premiers ministres doivent être considérés comme des agents publics, au sens de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Voilà pourquoi, Monsieur le Président, je crois pour ma part que même si la décision que je viens de vous présenter peut paraître d'une concision très surprenante par rapport à d'autres décisions qui seront évoquées ce matin, son cheminement et sa rédaction se rapprochent beaucoup de ceux des autres décisions que nous évoquons ce matin.

Il me semble donc que cette décision peut bien se réclamer des principes que vous mentionniez au début de notre échange.