

LA MOTIVATION DES DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL FRANÇAIS : JUSTIFIER ET RÉFORMER

Corinne Luquiens

Membre du Conseil constitutionnel français

Je voudrais commencer par dire mon plaisir d'intervenir devant vous cet après-midi, mais aussi mon embarras. Je remplace, en effet, Nicole Belloubet, dont le talent n'est plus à démontrer, ce qui a d'ailleurs eu pour effet de nous priver de sa présence ! Mais, en outre, sur ce sujet qu'il me revient de traiter par défaut, elle a publié, un excellent article dans un des numéros des *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel* qui, je crois, vous a été distribué. Vous comprendrez que je n'ai pu éviter de m'en inspirer.

Pour résumer la raison d'être de la motivation, je commencerais, comme Nicole Belloubet le faisait dans son article, par citer Marc Guillaume, ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel : « Toute décision de justice vise d'abord à énoncer les motivations justifiant les solutions retenues. Elle vise également à ce que cette décision soit comprise non pas seulement des requérants mais aussi de l'ensemble de ses lecteurs ».

S'agissant du Conseil constitutionnel, l'ordonnance du 7 novembre 1958 impose, en effet, que toutes les décisions soient motivées. Mais la motivation de nos décisions reste concise, très concise même par comparaison avec les décisions rendues par d'autres cours constitutionnelles ou par les cours européennes, Cour européenne des droits de l'Homme ou Cour de justice de l'Union européenne, ce qui suscite quelques frustrations, voire quelques critiques de la doctrine qui regrette souvent « l'insuffisante argumentation des décisions du Conseil ».

Je voudrais d'abord rappeler comment se structurent les décisions du Conseil constitutionnel :

- elles commencent par une présentation de la disposition législative contestée ;
- suit la présentation des griefs soulevés par les saisissants, dans le cadre du contrôle *a priori*, ou les requérants, quand il s'agit d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) ;
- puis la décision mentionne la norme de référence appartenant au bloc de constitutionnalité sur laquelle le Conseil va se fonder ;
- vient ensuite l'examen de constitutionnalité proprement dit qui explicite l'enjeu constitutionnel ;
- enfin, arrive la conclusion du Conseil au regard de la norme constitutionnelle invoquée, c'est-à-dire le rejet du recours et donc la validation de la disposition contestée, éventuellement assortie d'une réserve d'interprétation, ou au contraire sa censure.

On voit qu'il s'agit d'une méthode de contrôle formaliste, dans laquelle le raisonnement est de nature déductive. Bien évidemment, la question de la motivation se pose essentiellement

pour l'examen de constitutionnalité. C'est donc la partie la plus développée de la décision, même si certains souhaiteraient qu'elle le soit davantage.

Ce qu'il faut relever, c'est que le Conseil n'insère pas dans ses décisions de précédents jurisprudentiels, ni d'arguments doctrinaux. Il ne fait pas davantage référence à la position d'autres cours constitutionnelles sur des sujets similaires et ne fait pas état des opinions des différents membres du Conseil.

Bien sûr, cela ne signifie pas qu'il ne prend pas de tels éléments en compte.

Il est évident d'abord qu'il attache la plus grande importance à faire preuve de cohérence et de constance dans sa jurisprudence, ce qui est un gage indispensable de la sécurité juridique. Ses décisions sont donc très inspirées par les précédents, même si ceux-ci ne sont pas explicitement cités.

Par ailleurs, il prend naturellement en compte ce que font les cours constitutionnelles étrangères et peut-être surtout les cours européennes, puisque sur certains sujets, il peut même y avoir des recours concurrents. Le Conseil est très soucieux du dialogue des juges, tant au plan interne avec les juridictions judiciaires et administratives, qu'au plan extérieur avec les cours européennes ou étrangères. Je dois d'ailleurs vous dire que nous avons récemment recruté une spécialiste du droit comparé qui fournit, sur les sujets les plus délicats, une analyse de la législation et de la jurisprudence étrangère, notamment européenne.

Bien qu'il n'en fasse pas mention dans ses décisions, le Conseil n'est pas non plus indifférent à la doctrine. Néanmoins, il se garde également de se laisser influencer, notamment par les positions critiques qui se sont exprimées ou plus encore celles qu'une décision est susceptible de provoquer !

Enfin les discussions sont souvent nourries au sein du collège et la rédaction des décisions s'en trouve considérablement enrichie. Elle peut même parfois en être totalement transformée par rapport au projet initial. Pour autant, le Conseil reste très attaché au secret du délibéré, ce qui exclut, non seulement les opinions dissidentes mais l'insertion dans le corps des décisions des positions des uns ou des autres.

Cependant, parallèlement à la décision elle-même, est publié un commentaire rédigé par le service juridique, qui n'a pas, en lui-même, de valeur juridique et n'ajoute jamais rien à la décision mais l'explique au regard de la jurisprudence du Conseil et analyse, le cas échéant, les décisions de cours constitutionnelles étrangères ainsi que la doctrine. Le commentaire peut donc éclairer la décision sans que celle-ci soit alourdie par des considérations qui ont bien été prises en compte mais ne constituent pas des éléments de la décision elle-même.

La décision reste donc d'une grande concision, ce qui la distingue des décisions fleuves émanant d'autres cours. Cette formule présente l'avantage de l'efficacité. Le lecteur, le justiciable, peut se repérer aisément, discerner sans la moindre ambiguïté la norme constitutionnelle retenue et le traitement qu'en fait le Conseil.

Le Conseil répond néanmoins, même brièvement, à l'ensemble des griefs soulevés, du moins s'ils sont argumentés, lorsqu'il décide de les rejeter. Ce n'est que dans le cas où il censure que, par ce que l'on peut qualifier d'économie de moyens, il fonde sa décision sur le seul grief qui lui paraît majeur. Pour les autres qui ne sont pas spécifiquement examinés, il s'en tient à la formule « et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs ».

Il recourt de manière assez systématique à des paragraphes de principe – que l'on ne peut plus qualifier de considérant puisque le Conseil a renoncé à cette forme de rédaction de ses décisions – qui explicite l'interprétation que fait le Conseil des principes constitutionnels et la manière dont il les met en œuvre. Leur rédaction n'est qu'exceptionnellement modifiée car ils servent à assurer la stabilité des décisions et à garantir la sécurité juridique en donnant à la jurisprudence du Conseil autant de « prévisibilité » que possible.

On doit ajouter que les techniques utilisées par le Conseil sont bien connues, qu'il s'agisse du contrôle externe de la disposition contestée tenant à la compétence de son auteur – avec

l'incompétence négative ou le détournement de pouvoir – ou du contrôle interne portant soit sur la violation directe de la Constitution soit sur le non respect de la proportionnalité. Bien sûr la décision du Conseil doit nécessairement prendre en compte, pour l'application des principes constitutionnels qu'il met en œuvre, la circonstance de l'espèce qui lui est soumise. Cela est évidemment reflété dans la motivation. Si l'on prend l'exemple du principe d'égalité, qui est sans doute le plus souvent invoqué et donc le plus souvent appliqué, le paragraphe de principe que le Conseil rappelle dans ses décisions est le suivant : « Selon l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». Le principe d'égalité devant la loi ne s'oppose ni à ce que législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ». Lorsque le Conseil examine un grief fondé sur la violation du principe d'égalité, il doit donc définir le motif d'intérêt général qui peut fonder la dérogation à ce principe et analyser l'objet de la loi pour apprécier si une éventuelle différence de traitement est bien « en rapport direct » avec cet objet. Par ailleurs, le Conseil doit également développer une motivation spécifique quand il formule une réserve d'interprétation puisque celle-ci s'impose à l'administration comme au juge lorsqu'il s'agit d'appliquer la loi. Je rappellerais qu'il peut formuler de telles réserves dans deux circonstances distinctes. D'abord, lorsque les dispositions d'une loi ne sont susceptibles d'être déclarées conformes à la Constitution que sous réserve de faire l'objet d'une certaine interprétation. Dans un tel cas, le Conseil a toujours le souci d'éviter de formuler des réserves que l'on pourrait qualifier de « constructives », c'est-à-dire qui auraient pour effet que le Conseil se substitue au législateur. Il est cependant un cas, où il va au-delà de la stricte interprétation de la loi : lorsque, à l'occasion d'une QPC, il déclare une disposition contraire à la Constitution mais reporte l'effet de sa décision. Cette déclaration a lieu dès lors que l'application immédiate de la décision aurait des conséquences manifestement excessives. Cela permet de donner au législateur le temps nécessaire afin de remédier à l'inconstitutionnalité censurée. Le Conseil peut émettre une réserve d'interprétation précisant comment la disposition censurée doit être appliquée dans l'attente de la nouvelle intervention du législateur.

Même si ce n'est pas la seule justification de leur concision, je voudrais insister sur le fait que les délais dans lesquels ses décisions sont rendues n'offrent guère d'autre choix au Conseil. Vous n'ignorez pas que, s'agissant du contrôle *a priori*, celui-ci est limité à un mois et pourrait même être réduit à huit jours à la demande du Gouvernement en cas d'urgence, procédure à laquelle il ne recourt jamais mais que le Conseil s'impose de lui-même pour la loi de finances par exemple. Même pour les QPC, le délai de trois mois est en fait beaucoup plus réduit compte tenu de la procédure contradictoire qui s'impose. On comprend que de telles contraintes soient peu compatibles avec la rédaction de décisions comparables à celles du tribunal de Karlsruhe, par exemple, qui s'apparentent à des thèses mais sont parfois construites en plusieurs années. Ainsi, le recours déposé par plusieurs sociétés productrices d'électricité contre la loi formalisant la décision de l'Allemagne de renoncer au nucléaire, déposé au cours de l'été 2012, a donné lieu à une décision rendue le 6 décembre 2016. Le rapport avoisinait les 1 000 pages et la décision elle-même faisait près de 150 pages. Mais il faut ajouter que le contrôle du Conseil est abstrait, y compris dans le cadre d'une QPC, pourtant soulevée à l'occasion d'un litige. Le Conseil n'est pas appelé à trancher le litige, ce qui pourrait rendre nécessaire une analyse détaillée des faits. Il se prononce seulement sur la constitutionnalité de la loi contestée. La motivation est donc purement juridique, on pourrait presque dire désincarnée, ce qui explique aussi sa brièveté. Le Conseil veille, en outre, à se limiter à l'exercice d'une fonction de contrôle de constitutionnalité sans s'autoriser à proposer de solution alternative aux dispositions

qu'il censure. Il n'a donc pas à expliciter ce qui pourrait conduire à faire un autre choix que ce qu'il juge contraire à la Constitution. Comme il le rappelle dans nombre de ses décisions, il ne se reconnaît pas «un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du législateur». Il ne s'agit pas d'une clause de style mais de l'expression du respect de l'équilibre institutionnel dont le Conseil est précisément l'un des garants. Par ailleurs, soucieux de la sécurité juridique, le Conseil ne fait évoluer sa jurisprudence qu'avec beaucoup de précaution. C'est un point que l'on découvre rapidement quand on arrive au Conseil. Dans un premier temps, on peut en effet être tenté de proposer des solutions innovantes pour répondre aux recours que le Conseil examine mais on est rapidement rappelé à la réalité qui est qu'il faut de très sérieuses raisons pour revenir sur une décision antérieure, même assez ancienne. Pour conserver une part de liberté, le Conseil doit pouvoir, sinon renverser sa jurisprudence, au moins la faire évoluer. Une motivation très développée, que l'on pourrait qualifier de surabondante, serait à cet égard excessivement contraignante. Le Conseil veille donc à ne pas aller au-delà de la question soulevée et c'est aussi la raison pour laquelle, comme je l'ai déjà indiqué, lorsqu'il censure, il le fait sur la base du grief principal sans examiner les autres griefs.

Malgré l'ensemble des arguments que je viens de développer, le Conseil pourrait-il faire évoluer sa pratique en matière de motivation? Sans doute ne peut-on pas contester qu'il l'a déjà fait.

Le Conseil ne peut être insensible à la nécessité de mieux faire comprendre ses décisions. C'est d'ailleurs bien dans cette optique qu'il en a par exemple modifié la rédaction. Non seulement il a abandonné la forme du «considérant» qui rendait la lecture peu aisée pour un non spécialiste, mais il a le souci permanent d'écartier les formules abscones et de recourir à un vocabulaire aussi simple que possible, tout en restant rigoureux et précis. Dans le même esprit, le Conseil a déjà développé la motivation de ses décisions. Si l'on compare les premières décisions rendues à celles qui le sont aujourd'hui, cette évidence s'impose. Les auteurs d'un ouvrage «Droit du contentieux constitutionnel», dont l'un d'ailleurs participe à nos travaux, estimaient qu'«aujourd'hui, sans atteindre encore les dimensions des arrêts des cours constitutionnelles étrangères, les décisions comportent de très nombreux considérants, sont longuement et minutieusement motivées et ressemblent désormais, influence de la tradition universitaire et des conseillers issus des corps des professeurs de droit, à de véritables leçons, selon les cas, de droit constitutionnel, droit parlementaire, de droit pénal et de droit financier...».

Je crois qu'il faut insister aussi sur l'influence de la QPC qui a fait entrer les avocats dans la procédure et, avec eux, une argumentation particulièrement fouillée des recours. Il va de soi que le Conseil doit plus solidement motiver ses décisions dès lors que les griefs soulevés sont mieux argumentés. Cette évolution est moins perceptible pour les recours *a priori* dont les auteurs sont, comme le Conseil lui-même, très contraints par les délais. Néanmoins, la rédaction des décisions du Conseil, quelle que soit leur nature, tend à s'harmoniser et l'approfondissement de leur motivation n'est donc pas cantonnée aux QPC. Cette évolution n'est sans doute pas achevée. Même si le Conseil n'est pas prêt à bouleverser sa pratique, il est certain que dans la logique de sa juridictionnalisation croissante, le Conseil s'inscrit dans une démarche d'exigence accrue quant à la qualité et donc la motivation de ses décisions.