

ACTUALITÉ

Les dérives du Conseil Constitutionnel

UN CONSEIL
INCONSTITUTIONNEL ?

Par Pierre PETRIAT

Secrétaire Général adjoint de l'Association Professionnelle des Magistrats, Juge d'instruction à Nantes.

Une nouvelle fois (et cela devient une habitude), le Conseil constitutionnel vient de censurer un texte voté par la nouvelle majorité, en l'occurrence celui réformant les contrôles d'identité, et ce sur deux points. Il serait donc contraire à la Constitution de pouvoir contrôler l'identité de toute personne dans une zone de moins de 40 kilomètres des frontières, alors que ces contrôles seraient constitutionnellement valables à moins de 20 kilomètres ! Mais où diable les juges constitutionnels sont-ils allés chercher cela ?

C'est, en principe, de l'interprétation de la Constitution, mais également des traités, «déclarations de droits», et autres «principes fondamentaux», que les juges constitutionnels tirent leurs décisions. L'ensemble de ces textes et principes de référence constitue le «bloc de constitutionnalité» (dont on a pu dire qu'il était un «bloc de flou») auquel tout texte nouveau doit être conforme. C'est donc de ce bloc que les sages constitutionnels ont débloqué la règle des 20 kilomètres. Pourquoi 20 et pas 18 ou 22 ? C'est là une grave question d'appréciation du bloc !

Le deuxième point sur lequel portent les critiques du Conseil concerne les contrôles d'identité préventifs. La Cour de cassation ayant eu une interprétation très restrictive de la loi antérieure, le Parlement nouvellement élu a voulu élargir les conditions de ces contrôles, et les permettre à la police en précisant «quel que soit le comportement» des individus contrôlés. Il y avait donc là, de la part du législateur, une volonté claire de donner de nouveaux moyens aux forces de l'ordre, conformément au programme politique sur lequel le peuple s'était prononcé en élisant ses représentants.

Sans censurer cette disposition, le Conseil constitutionnel vient nous dire qu'il appartiendra aux juges judiciaires d'apprécier la justification de ces contrôles. Ce qui signifie que pour le Conseil, le texte nouveau n'a pas de valeur, l'ancienne jurisprudence devant continuer de s'appliquer. Or, ce faisant, le Conseil constitutionnel outrepassait considérablement ses pouvoirs. Censeur de la loi, il lui appartient de dire si elle est conforme au bloc constitutionnel (auquel cas elle entre en vigueur) ou de l'anéantir. Mais en aucune façon, il ne lui appartient de dire aux juges judiciaires comment ils devront interpréter la loi.

Il y a là, de la part du juge constitutionnel, un excès de pouvoir manifeste. Il y a peu, certains dénonçaient le gouvernement des juges alors que des magistrats judiciaires tentaient simplement de faire leur métier. On aimerait maintenant entendre les mêmes voix s'élever contre ce qui constitue réellement un gouvernement des juges, si tant est qu'on puisse justement les considérer ainsi. Un jour, d'ailleurs, il faudra bien s'interroger sur la légitimité des juges constitutionnels et sur leur impartialité politique, alors que certains ont des mandats électifs et siègent dans des assemblées politiques. Cohabitation oblige, cela n'est pas encore de saison.

Il faut espérer que les juges judiciaires ne tiendront aucun compte de l'avis du Conseil constitutionnel, et appliqueront toute la loi, telle que voulue par un législateur élu pour la voter et, malgré tout, entérinée par le Conseil constitutionnel lui-même. Mais hélas, rien

n'est moins sûr ! Nombre de magistrats occupant des postes de responsabilités (présidence de correctionnelles, de juridictions, postes de procureurs ou de chefs de cours, voire au-delà) sont en réalité issus de l'idéologie soixante-huitarde qui fait d'Eric Schmit son héros actuel. Compte tenu de leur poids hiérarchique ces magistrats ont une influence déterminante sur les décisions des tribunaux, dont ils peuvent faire appel ou qu'ils peuvent déférer en cassation. Il est donc à craindre que, bien que sans valeur juridique, l'incitation du Conseil constitutionnel soit suivie d'un plein effet et que, comme par le passé, on continue joyeusement d'assumer l'impunité des délinquants en annulant des procédures à la base desquelles il y aura eu un contrôle d'identité.

Comme quoi, pour faire respecter la volonté populaire exprimée par le vote démocratique, il n'est pas toujours suffisant de changer seulement la loi.

(Paru dans le *Quotidien de Paris* du 7-7-1993)

DROIT DE REPONSE

PARIS, le 5 septembre 1993

Monsieur le Président,

Je découvre, avec quelque retard, eu égard aux congés d'été, l'article paru dans le numéro 1092 du POINT en date du 21 août dernier, dans la rubrique «Commentaire», sous la plume de M. Guy CARCASSONNE.

Ce dernier croit devoir faire allusion à une position de notre organisation - qui avait critiqué la dérive du Conseil constitutionnel - en des termes qui ne sont pas loin sans doute de friser la diffamation pure et simple, puisqu'il prétend que nous aurions «invité publiquement à violer la Constitution» !

Les engagements militants de l'intéressé ne l'autorisent pas à travestir à ce point la réalité des faits pour les besoins de sa démonstration.

Aussi sommes-nous contraints de vous adresser le droit de réponse ci-joint.

Eu égard, cependant aux bonnes relations que nous avons toujours entretenues avec ceux de vos collaborateurs qui suivent les questions judiciaires, nous restons à la disposition de votre rédaction pour discuter de toute autre modalité nous permettant de faire cette mise au point et défendre nos idées sur la question.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma considération distinguée.

Le Secrétaire Général
Dominique-Henri MATAGRIN

Monsieur Bernard WOUTS
Président-Directeur Général
LE POINT
140 rue de Rennes
75280 PARIS CEDEX 06

Les dérives du Conseil Constitutionnel POUR EN FINIR AVEC LES NEUF «SAGES»

DROIT DE REPONSE

Dans son «Commentaire» du 21 août dernier, M. Guy CARCASSONNE juge «proprement suffocantes» les «réactions de l'Association Professionnelle des Magistrats» qui, en demandant à ses membres de «ne pas tenir compte de certaines interprétations du Conseil» aurait tout bonnement «invité publiquement à violer la Constitution» !

Ce qui est bien, en l'espèce, «proprement suffocant» c'est que l'on puisse ainsi assimiler à la Constitution de simples commentaires faits par le Conseil en motivation à ses décisions ! Et ce type d'attitude justifierait, à lui tout seul, la réaction de l'A.P.M. devant une dérive inquiétante pour la démocratie.

En effet, ce que nous condamnons, c'est la technique des «réserves d'interprétation», par laquelle le Conseil ne se contente pas de dire si un texte est, ou non, conforme à la Constitution, mais prétend, à l'avance, fixer dans le détail l'interprétation que les juridictions devront en faire ; quand il ne va pas, même, jusqu'à encadrer étroitement la marge d'appréciation du législateur dans l'élaboration des lois futures...

Cette pratique d'origine purement prétorienne, qui n'a son assise dans aucun texte - et surtout pas la Constitution ! - viole la séparation des pouvoirs (qui est une exigence de valeur constitutionnelle) ; on ne peut donc pas considérer, en droit strict, que ces «réserves» fassent partie des «décisions» du Conseil, dont la Constitution, à juste titre, impose le respect à toute autorité : elles ne sont qu'une glose qu'on a le droit de tenir pour oiseuse : les considérer comme partie intégrante des «décisions» du Conseil, serait admettre que ce dernier, gardien des institutions, puisse lui-même les violer en outrepassant la stricte compétence qu'il en a reçue.

(Repris, pour l'essentiel, dans le Point du 25-9-1993)

Il sera vain de critiquer le Conseil constitutionnel tant que persistera au profit de ses membres, dans le discours dominant, cette intoxication sémantique qui légitime par avance les pires débordements de l'institution : ce sont donc des «sages», puisque la souveraineté médiatique l'a proclamé et que la jobardise de bien des responsables y a consenti ; et puisque ce sont des «sages», comment pourraient-ils avoir jamais réellement tort ? !...

Et pourtant, le débat ouvert récemment après une rafale de décisions passablement controversées ne doit pas relever, une fois de plus, de la seule chronique des «petites phrases» qui pimentent l'actualité politique et qu'inspire, ab irato, - avec une inégale capacité de renouvellement dans l'expression - aux représentants des majorités successives, la censure de leurs textes. Et l'on ne peut se contenter de l'ironie - trop facile - sur l'alternance des rôles en ce domaine en ramenant tout à la seule contrariété du moment chez des «mauvais perdants» que l'on a connus et que l'on reverra peut-être un jour heureux gagnants...

N'en déplaise à certains esprits brillants et sans nul doute bien inspirés, mais dont l'engouement pour le Conseil n'est pas loin de ressembler à de la dévotion, on ne peut abdiquer tout esprit critique devant une évolution inquiétante pour la construction d'un authentique Etat de droit en France.

Il en est, ainsi, tout attendris encore devant l'apparition en 1958 de cet enfant sublime, de ce nouveau-né à travers les vagissements duquel l'on pouvait, pour la première fois chez nous, entendre balbutier l'affirmation d'une réelle soumission de la loi ordinaire à la loi fondamentale, tout émerveillés de ses premiers pas et ravis de ses audaces d'adolescence, pour identifier le Conseil au véritable «juge constitutionnel» dont ils rêvent.

Malheureusement pour les - sympathiques - images pieuses, pour que le Conseil constitutionnel soit un «juge constitutionnel», encore faudrait-il qu'il fût un juge à part entière et qu'il respectât la Constitution ! Or on en est bien loin.

Les aimables thuriféraires du Conseil entretiennent à cet égard une formidable équivoque : notamment quand ils se réfèrent à ce qui fait figure de modèle en la matière dans la conscience collective, la Cour Suprême des U.S.A. Et le Conseil, qui s'avance de moins en moins masqué, ne dissimule pas, à travers le contenu et la formulation de ses décisions, sa prétention à jouer effectivement ce rôle.

Pour nous, cette présentation n'est pas recevable, hic et nunc ; parce qu'elle n'a pas son assise dans la Constitution : de manière purement prétorienne, ce comité politique, jouissant de l'impunité de fait que les textes avaient assurée à son innocence présumée, servi par l'inconscience des gouvernants de différentes époques et l'indifférence de l'opinion, ne cesse d'outrepasser les compétences que lui assigne la loi supérieure dont il est pourtant le gardien ! Ce qui nous renvoie à la vieille interrogation de l'Écriture...

Le Conseil ne présente en effet à peu près aucune des garanties qui donnent à une Cour Suprême à l'américaine l'exceptionnel crédit moral et technique qui en fait la clef de voûte d'un système juridique.

Ce n'est pas, à cet égard, faire avancer la cause, si nécessaire, de la justice constitutionnelle dans notre pays que de la lier à la défense systématique de la mauvaise copie d'un original qui, à force d'être confondu avec elle, risque de se voir attacher le même et inévitable discrédit.

Car, en fait de «juge», le Conseil ne fait que reproduire - sans que la valeur personnelle de ses membres soit obligatoirement en cause - tous les traits caractéristiques de la Justice telle que l'a entendue la pire tradition institutionnelle française - ceux-là mêmes dont l'autorité judiciaire a encore tant de mal à se défaire et dont elle reste profondément marquée : celle d'une justice investie de part en part par la politique.

Compte tenu, à cet égard, des conditions de recrutement et du statut de ses membres, le Conseil ne peut revendiquer la conformité à l'exigence d'impartialité, telle que posée et comprise dans cette source supérieure de notre Droit qu'est la «Convention européenne

ACTUALITÉ

Les dérives du Conseil Constitutionnel

des droits de l'homme» et entendue par toute la tradition des nations civilisées : celle qui postule l'extériorité totale à l'égard des intérêts et parties en cause.

C'est là, au-delà et indépendamment même de la bonne volonté des personnes, une situation purement objective : il s'agit, par les seules apparences, de ne pas prêter le flanc au soupçon de liens privilégiés avec l'une des parties.

Or, sans faire aucun procès aux personnes, comment, a priori, ne pas mettre en doute la parfaite neutralité de gens qui sont désignés par les autorités les plus politiques qui soient, et choisis, pour la plupart, parmi des personnalités très engagées dans les combats politiques (et qui, même, peuvent continuer à l'être après leur nomination au Conseil, dans la mesure où ils peuvent rester titulaires de mandats électifs, et non des moindres, sans que des incompatibilités n'y fassent obstacle si la conscience de leurs devoirs de «juges» n'y suffit pas ; sans même évoquer la durée limitée de leur participation au Conseil avec la possibilité de reprendre ultérieurement leurs activités...).

Pour ne prendre qu'un exemple, comment penser que l'actuel président de cette institution, que l'on a connu jusque-là partisan brûlant d'une âpre passion dans la défense de ses convictions et dont l'appartenance à la famille de l'opposition socialiste n'est pas précisément dissimulée, puisse jamais apparaître, quoiqu'il en ait, au-dessus de tout parti-pris ? !

On ne peut donc, faute de légitimité juridictionnelle, laisser prospérer des pratiques qui prennent de plus en plus l'allure d'un véritable «virus» introduit dans le fonctionnement régulier des pouvoirs publics (dont on n'a pas besoin de rappeler que le Président de la République est le garant constitutionnel...) et qui faussent de proche en proche tous les mécanismes de notre système juridique.

De fait, dans la mesure où il prétend «jouer au juge» et constituer à lui tout seul une espèce de troisième ordre de juridiction, distinct des deux autres et supérieur à tous, le Conseil n'est plus tout à fait «constitutionnel» : il excède ses pouvoirs, en pleine confusion, s'élevant non plus seulement en «cour de cassation», mais aussi en «cour d'appel» du Parlement, autant que mentor des juridictions vis à vis desquelles il ressuscite un peu les «arrêts de Parlement»...

Il est clair d'abord que, c'est par une sorte de subreptice «coup d'état» juridique que le Conseil a démesurément et arbitrairement élargi le «bloc de constitutionnalité», en se reconnaissant le droit de sanctionner le respect de principes très incertains à la charnière de la philosophie politique et du droit positif. Or, si l'on reconnaît une marge d'initiative à la jurisprudence, pour dégager la pleine cohérence d'un appareil normatif, il n'est pas banal qu'une juridiction décide du Droit qu'elle appliquera !

C'est ainsi qu'à travers sa vision non seulement du Préambule et des Déclarations de Droits, mais d'une «tradition» supposée républicaine de laquelle il fait émerger selon son bon vouloir des «principes fondamentaux», le Conseil crée en fait une véritable «coutume» de valeur constitutionnelle, jouissant, pratiquement sans contrôle ni contrepoids, d'une marge d'appréciation considérable : il n'est pas exagéré de dire qu'il bénéficie, sans que rien d'autre que la simple force de l'habitude ne l'ait jamais validé, d'un pouvoir constituant implicite.

Pourra-t-on longtemps encore se satisfaire, dans un Etat de Droit, de cette incertitude et de cette relativité de règles supposées être pourtant les premières de toutes ; et de ce pouvoir presque absolu exercé par le Conseil, au mépris de toute séparation des pouvoirs ?

L'abus est à cet égard à son comble avec la technique dite des «réserves d'interprétation», par laquelle il entend, sans qu'aucun texte ne l'y autorise, imposer la glose de ses propres décisions comme partie intégrante de ces dernières, pour dicter leur conduite aux juridictions, voire au législateur lui-même, dans l'exercice de leurs compétences.

Aussi de telles réserves doivent-elles être tenues pour inefficaces et aucune autorité ne doit s'estimer obligée de les respecter : relevant de la motivation et du commentaire elles ne font pas partie des «décisions» dont la Constitution (article 62) impose à tous le respect ; le Conseil n'a pas le pouvoir de figer à l'avance l'interprétation d'un texte qu'il aurait validé, pas plus qu'il ne peut se substituer au législateur en fixant le contenu d'une loi future.

Le moins fâcheux, dans ces pratiques, ce n'est pas la dégradation sensible de la norme constitutionnelle qu'elles entraînent : celle-ci perd de sa généralité et de son abstraction et comme quelque chose de sa majesté, dès lors qu'elle s'incarne dans des exigences singulièrement «terre à terre», mesquines et tatillonnes, engluées dans des considérations passablement contingentes et relatives... Est-ce vraiment servir l'autorité de la Constitution que de l'engager, par exemple, à deux ou trois kilomètres ou heures près ? !... A s'exercer trop fréquemment et à ce degré de détail le contrôle de constitutionnalité se galvaude et galvaude la Constitution.

Aussi est-il urgent de revoir de fond en comble les pouvoirs, la composition et le statut du Conseil ; notamment pour faire une plus grande place aux vrais professionnels du droit qui auront fait la preuve de leur capacité à savoir respecter les bornes des mandats qu'on leur confie, en étant suffisamment éloignés de la chose politique pour que leur objectivité n'apparaisse pas sujette à caution...

Et ils seront d'autant moins portés à le faire que l'on aura mieux dessiné les contours de ce «bloc de flou» qui leur est confié en dépôt : s'il est nécessaire que le socle éthique sur lequel s'édifie notre société comporte de l'implicite et du non-dit, il ne doit pas par trop laisser de prise à la fantaisie ou à l'esprit de parti...

Il serait tout de même paradoxal que l'on eût fait une priorité de la réforme du C.S.M. et que l'on différât celle-là : il n'y va pas seulement, pour la majorité actuelle du contrat passé avec notre peuple, mais aussi, pour ce dernier, du contrat passé avec lui-même.

*Dominique-Henri MATAGRIN
Secrétaire Général de l'A.P.M.
(Publié dans La Vie Judiciaire)*