

N° 40

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 octobre 2014

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

relative à la composition du Conseil constitutionnel,

PRÉSENTÉE

Par MM. Jacques MÉZARD, Alain BERTRAND, Joseph CASTELLI, Yvon COLLIN, Pierre-Yves COLLOMBAT, Philippe ESNOL, François FORTASSIN, Robert HUE, Mmes Françoise LABORDE, Hermeline MALHERBE et M. Jean-Claude REQUIER,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La création par la Constitution du 4 octobre 1958 d'une autorité spécifiquement chargée d'apprécier la constitutionnalité des lois n'était pas une novation au regard de l'histoire constitutionnelle de la France. Néanmoins, aucun mécanisme effectif n'avait été mis en place avant la création du Conseil constitutionnel, la souveraineté du Parlement étant considérée comme quasi absolue, en particulier sous la III^e République.

À la suite des dysfonctionnements de la IV^e République, le constituant de 1958, avait clairement assigné au Conseil constitutionnel l'objectif de restreindre les prérogatives du législateur, en le combinant à la limitation du domaine de la loi opérée par l'article 34 de la Constitution. Dans son discours prononcé devant le Conseil d'État le 27 août 1958, Michel DEBRÉ notait ainsi que la nouvelle Constitution créait « *une arme contre la déviation du régime parlementaire* », analyse rapidement corroborée par la doctrine. Charles EISENMANN qualifia ainsi le Conseil de « *canon braqué contre le Parlement* ».

L'évolution du Conseil constitutionnel l'a pourtant conduit d'un rôle d'arbitre entre pouvoirs publics à celui de véritable protecteur des droits et libertés. Trois facteurs y ont contribué dans le temps.

Le premier résulte de sa décision 71-45 DC du 16 juillet 1971, qui opéra une véritable révolution copernicienne du droit constitutionnel français. Pour la première fois, le Conseil constitutionnel apprécia au fond la constitutionnalité d'une loi, en intégrant à ses normes de référence non seulement la Constitution *stricto sensu*, mais également la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auxquels renvoyait le Préambule de la Constitution de 1958. En d'autres termes, la naissance d'un bloc de constitutionnalité soumettait de façon irréversible la loi à l'ensemble des droits et libertés constitutionnellement garantis.

Le deuxième découle de la révision constitutionnelle du 29 octobre 1974 qui étendit le droit de saisine du Conseil constitutionnel à 60 députés ou 60 sénateurs. L'extension du droit de saisine permit pour la première fois à l'opposition de contester en droit une loi adoptée par la majorité parlementaire, actant un véritable contrôle démocratique de la loi votée en contrebalançant les pouvoirs d'une majorité.

Le troisième, plus récent, résulte de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui introduisit le contrôle *a posteriori* de la loi, au travers de la procédure de question prioritaire de constitutionnalité (QPC) de l'article 61-1 de la Constitution. En brisant le brevet de constitutionnalité des lois promulguées, ce nouveau mode de contrôle de la loi a étendu le champ ouvert au contrôle du Conseil constitutionnel. De ce fait, des domaines aussi divers que la garde à vue, le régime des peines automatiques, l'hospitalisation sans consentement ou encore la cristallisation des pensions des anciens combattants des anciennes colonies françaises ont été passés au crible du contrôle de constitutionnalité. Ainsi, près de 207 décisions ont été rendus au titre de la QPC de mars 2009 à mai 2012 contre 648 décisions entre 1958 et 2012 au titre du contrôle *a priori*.

Plus que jamais, « *la loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution* », comme l'a posé le Conseil constitutionnel en 1985.

Cette mutation a finalement transformé le Conseil constitutionnel en une véritable juridiction constitutionnelle. Hormis ses compétences secondaires en matière d'avis, le Conseil remplit bien, lorsqu'il statue au contentieux, les critères classiquement posés pour caractériser une juridiction, à commencer par celui de l'autorité de chose jugée de ses décisions que prévoit l'article 62 de la Constitution.

À partir du moment où le Conseil constitutionnel est une juridiction, sa composition et le mode de nomination de ses membres doivent être ceux d'une véritable cour constitutionnelle. Or le mode de désignation actuel de ses membres, indépendamment de la qualité des personnalités nommées, laisse depuis longtemps la place à une suspicion de connivence partisane qui peut venir entacher l'autorité politique des décisions du Conseil constitutionnel. Le Conseil reste perçu en grande partie comme une autorité politique, malgré son évidente mutation.

Malgré le « devoir d'ingratitude » de ses membres, il est aujourd'hui impératif que la composition du Conseil soit la plus consensuelle possible et ne laisse paraître aucune ambiguïté quant à son impartialité, y compris apparente. Sur ce point, la révision constitutionnelle de 2008 n'a pas été au bout de la logique de consensus sur les personnes pressenties puis nommées.

L'heure est donc venue de réformer la composition du Conseil constitutionnel pour le transformer en une juridiction de plein exercice.

À cette fin, la présente proposition de loi constitutionnelle porte de neuf à douze le nombre de membres du Conseil constitutionnel. Les trois membres supplémentaires seraient issus et désignés respectivement par le Conseil d'État, la Cour de cassation et la Cour des comptes. De façon corrélée, les membres devraient justifier d'une compétence juridique reconnue. Cette condition est exigée dans pratiquement tous les États de droit.

En vue d'assurer le caractère consensuel, non partisan et solennel des nominations, celles-ci devraient recueillir l'accord explicite de l'Assemblée nationale et du Sénat, chacun s'exprimant respectivement à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Ce dispositif inverse le système actuel dans lequel seules les commissions permanentes compétentes donnent leur avis, une majorité de vote défavorable des trois cinquièmes étant requise pour rejeter une nomination.

Par ailleurs, afin de mettre fin à une anomalie parmi les démocraties, les anciens Présidents de la République ne pourraient plus siéger de droit au sein du Conseil. Si l'origine de cette règle est purement circonstancielle, plus rien ne la justifie aujourd'hui. Au contraire, elle a abouti à ce que le Conseil constitutionnel compte deux types de membres : les uns, qui prêtent serments et sont soumis à des obligations, notamment le devoir de réserve, et les autres, qui ne prêtent pas serment, en sont membres de droit à vie, qui peuvent venir et en repartir, ou s'exprimer publiquement sur la vie politique. Une telle situation apparaît incompatible avec les exigences démocratiques, comme le soulignait déjà le rapport Vedel en 1990.

Enfin, il est proposé que le Président du Conseil constitutionnel soit élu par ses pairs pour un mandat de trois ans, afin de renforcer l'indépendance du Conseil.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article unique

- ① L'article 56 de la Constitution est ainsi rédigé :
- ② « Le Conseil constitutionnel comprend douze membres, dont le mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable. Le Conseil se renouvelle par tiers tous les trois ans.
- ③ « Ses membres doivent justifier d'une compétence juridique reconnue.
- ④ « Trois des membres sont nommés par le Président de la République, trois par le Président de l'Assemblée nationale, trois par le Président du Sénat, un par le Conseil d'État parmi ses membres, un par la Cour de cassation parmi ses membres et un par la Cour des comptes parmi ses membres.
- ⑤ « Les nominations effectuées par le Président de la République, le Conseil d'État, la Cour de cassation et la Cour des comptes sont approuvées par l'Assemblée nationale et le Sénat à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.
- ⑥ « Les nominations effectuées par le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat sont approuvées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés de l'assemblée concernée.
- ⑦ « Le Président est élu par les membres du Conseil constitutionnel pour une durée de trois ans. Il a voix prépondérante en cas de partage.
- ⑧ « Les modalités d'application du présent article sont déterminées par une loi organique. »