

Big bang chez les Sages

di Jean-Baptiste de Montvalon

Le petit monde des constitutionnalistes est en émoi. A compter du 1er mars, tout justiciable pourra désormais saisir le Conseil constitutionnel, cette institution restée largement méconnue du grand public, plus d'un demi-siècle après sa création.

Cultivant le secret de ses délibérations, il n'accède à la "une" des journaux que lorsqu'il décide de censurer tout ou partie d'une loi emblématique, comme ce fut le cas récemment avec la taxe carbone, ou quand il s'agit de renouveler ses membres. L'apparition est généralement fugitive : la majorité pousse des cris d'orfraie, le gouvernement revoit sa copie, puis le Conseil retombe dans l'oubli.

La donne pourrait donc changer dès l'entrée en vigueur de la question prioritaire de constitutionnalité ("qpc"). Car derrière cette appellation absconse se cache un possible bouleversement institutionnel. "Evolution ou révolution ? Personne ne peut le dire", souligne prudemment le président du Conseil, Jean-Louis Debré. Ce qui est sûr, c'est que les enjeux ne sont pas minces : ils concernent les droits des citoyens, l'organisation juridictionnelle du pays et le fonctionnement du Conseil constitutionnel.

Jusqu'à présent, ce dernier ne pouvait être saisi que par des autorités politiques : le président de la République, le premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat et - depuis 1974 - soixante députés ou soixante sénateurs. Le Conseil n'exerçait, en outre, qu'un contrôle "a priori" : toute loi promulguée lui échappait définitivement ; impossible de vérifier sa conformité à la Constitution.

Ce sont ces deux verrous que va faire sauter la réforme. Tout justiciable pourra contester devant son juge la constitutionnalité de la loi applicable au litige dont il est partie. Toutes les juridictions - à l'exception des cours d'assises - pourront être saisies de cette question, et à tout moment : en première instance, en appel ou en cassation.

Le juge qui sera saisi d'une "qpc" vérifiera que la disposition législative critiquée est bien applicable au litige qu'il doit trancher, qu'elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, et que la question "n'est pas dépourvue de caractère sérieux". Si ces trois conditions sont remplies, il surseoirait à statuer et transmettra la "qpc" au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation. Ces deux cours suprêmes auront trois mois pour procéder à un examen plus approfondi de la question de constitutionnalité, et décider de saisir ou non le Conseil constitutionnel. Ce dernier aura également trois mois pour statuer. S'il juge la loi conforme à la Constitution, le procès reprendra devant la juridiction de base ; dans le cas contraire, la loi sera abrogée et tous les procès qui avaient été entamés sur cette base légale prendront fin.

Projetons-nous à l'automne, dans l'hypothèse d'une pleine et entière application de la réforme. Un peu de justice-fiction : imaginons qu'au terme d'un débat public et contradictoire le Conseil constitutionnel décide d'abroger les dispositions du code de procédure pénale régissant les modalités de la garde à vue, donnant droit à ceux qui réclament qu'un avocat puisse être présent dès la première heure, avoir communication du dossier et assister aux interrogatoires. Imaginons également que dix jours plus tard, le Conseil statue sur la constitutionnalité de la "loi Gaysot" du 13 janvier 1990, qui qualifie de délit la contestation de l'existence des crimes contre l'humanité. Le principe de la liberté d'expression donnera-t-il raison à tous ceux - révisionnistes et militants d'extrême droite compris - qui plaident de longue date pour son abrogation ?

Ces deux exemples sont désormais du domaine du possible. Et même du probable. La garde à vue ? "Ce sera le combat du barreau de Paris", assure son bâtonnier, Jean Castelain. Ce dernier prévient

que les avocats du barreau de Paris se sont "mis en ordre de bataille" pour engager à cette fin, dès le début du mois de mars, la nouvelle procédure de la question prioritaire de constitutionnalité. Quant à la loi Gayssot, elle fait partie de ces dispositions législatives qui, en raison d'un consensus politique au moment de leur adoption, ont échappé à tout contrôle de constitutionnalité.

Il aura fallu vingt ans pour que cette réforme aboutisse. Robert Badinter en avait fait la proposition en mars 1989, lorsqu'il était président du Conseil constitutionnel ; puis le comité Vedel, en 1993. Deux tentatives rejetées par les parlementaires, avant que le comité Balladur, quinze ans plus tard, le reprenne à son compte et transforme enfin l'essai.

Pour Dominique Rousseau, professeur de droit constitutionnel à l'université Montpellier-I, il s'agit ni plus ni moins d'un "big bang juridictionnel", d'une "bombe à retardement". "L'équivalent, assure-t-il, de la réforme de 1962" qui avait instauré l'élection du président de la République au suffrage universel.

Ce grand chambardement annoncé est d'abord et avant tout "une avancée formidable des libertés pour les citoyens", comme le souligne Me Castelain. Les justiciables pourront désormais se prévaloir des "droits et libertés que la Constitution garantit". Leurs avocats pourront tirer argument des principes énoncés dans la Loi fondamentale, ainsi que dans les textes - dont la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen - auxquels renvoie son préambule : principes de nécessité, de proportionnalité et d'adéquation des peines, dignité de la personne humaine, principe de précaution, etc.

Quant au champ des dispositions législatives potentiellement contestables, il est immense. Il inclut toutes les lois encore en vigueur qui ont été promulguées avant la création du Conseil, en 1958 ; ainsi que toutes les lois postérieures qui ne lui ont pas été soumises : dans un entretien accordé au Monde, la sociologue Dominique Schnapper, membre - sortante - du Conseil, indique que, "selon certains calculs", ce dernier n'aurait contrôlé que "7 % seulement des lois promulguées depuis 1958".

Encore faudra-t-il que les avocats se saisissent du "moyen" supplémentaire qui leur est accordé. Le président du Conseil constitutionnel, Jean-Louis Debré, a lui-même dispensé quelques séances de formation, au gré d'interventions devant des avocats, des bâtonniers, ou à l'École nationale de la magistrature. Tous les magistrats et avocats de France ont reçu un CD-ROM, édité à 60 000 exemplaires, livrant l'intégralité de la jurisprudence du Conseil sous forme de table analytique.

Un fichier des dispositions que le Conseil a déjà déclarées conformes sera mis en ligne. "La Constitution, qui était un objet réservé aux colloques et aux initiés, va entrer dans les prétoires", se réjouit M. Rousseau.

Autre enjeu de la réforme : l'organisation juridictionnelle de notre pays avec une possible prééminence, à terme, du Conseil constitutionnel. "Cette réforme restaure, rétablit, impose la Constitution au sommet de notre hiérarchie juridique", souligne M. Debré. En permettant au Conseil constitutionnel d'exercer un contrôle a posteriori sur les lois, et en instaurant une saisine par les citoyens, la France se rapproche des modèles existant dans la plupart des pays étrangers. Mais le filtre qui sera exercé par le Conseil d'Etat et la Cour de cassation vise à ménager la susceptibilité - très vive - de ces deux institutions. Joueront-elles le jeu ?

Si la réponse est affirmative, la balle reviendra dans l'aile Montpensier du Palais-Royal, où siège le Conseil. Pour y produire un choc dont nul ne peut aujourd'hui évaluer les conséquences. Le Conseil saura-t-il faire face ? Certains en doutent. "C'est comme si on se proposait d'équiper un autobus avec un moteur de 2 CV", estime Daniel Ludet. Pour l'ancien directeur de l'École nationale de la magistrature, actuellement conseiller à la Cour de cassation, "le Conseil va être précipité malgré lui dans un rôle clairement juridictionnel", ce qui "pourrait le contraindre à transformer ses pratiques".

Premier effet visible de la réforme : l'ouverture du Conseil sur le monde extérieur. Il a fallu quatre mois de travaux au Palais-Royal. Au rez-de-chaussée, deux salles ont été entièrement réaménagées. L'ancien local des chauffeurs, qui s'ouvre désormais par une baie vitrée sur les colonnes de Buren, sera destiné aux avocats. L'autre pièce, au sol recouvert d'une moquette bleue, accueillera le public - une première dans l'histoire du Conseil ; quarante-neuf personnes pourront y prendre place.

Ces deux salles sont équipées d'un grand écran sur lequel seront retransmises les séances. Car au premier étage, deux caméras (très) discrètes ont été insérées dans les murs de la salle des séances. Et onze micros ont été posés sur la grande table : aux places occupées par les neuf membres nommés ainsi que par les deux anciens présidents de la République, Valéry Giscard d'Estaing et Jacques Chirac, qui siègent de droit et "à vie", de part et d'autre du président du Conseil, Jean-Louis Debré.

Caméras et micros, présence des avocats et du public, sont un (grand) premier pas, qui pourrait bien entraîner d'autres. La Cour de Strasbourg a déjà prévenu que l'examen des questions de constitutionnalité devra satisfaire aux exigences de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantit le droit à un "procès équitable" rendu par un "tribunal indépendant et impartial". Il n'est pas sûr que l'actuel mode de nomination des juges constitutionnels, désignés par le président de la République et les présidents des chambres parlementaires, y réponde.