

« Pour un contrôle véritable des candidatures au Conseil constitutionnel »

Elina Lemaire

Alors que les noms de Jacqueline Gourault, Véronique Malbec et François Seners viennent d'être proposés pour rejoindre l'institution, la juriste Elina Lemaire appelle le Parlement à vérifier les compétences juridiques et l'exemplarité des candidats.

Tribune. En application de l'article 56 de la Constitution, le président de la République et les présidents des deux Assemblées parlementaires s'apprentent à procéder à la nomination de trois membres du Conseil constitutionnel. Ces nominations imminentes sont l'occasion d'évoquer quelques pistes de réforme (ou à tout le moins d'amélioration) de la procédure et des conditions de cette désignation ainsi que du statut des membres.

Prérogative à l'origine totalement discrétionnaire, le pouvoir de nomination s'exerce depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 après avis (conforme) de la commission des lois de l'Assemblée nationale et/ou du Sénat. Les commissions parlementaires, qui procèdent aux auditions (publiques) des candidats présentés par le chef de l'Etat et les présidents des deux Assemblées, peuvent s'opposer à la nomination à la majorité qualifiée des trois cinquièmes.

La réforme de 2008 instaure donc un contrôle parlementaire des nominations ; mais la pratique révèle qu'elle ne doit pas être exagérée dans sa portée : les procès-verbaux des auditions des membres pressentis révèlent en effet

qu'elles ne se tiennent pas dans des conditions favorables à un examen sérieux des candidatures.

Pourquoi, alors que députés et sénateurs se plaignent – à juste titre – de l'affaiblissement du Parlement, ce renoncement collectif à exercer cette prérogative de première importance ? Le renforcement du rôle des commissions parlementaires dans le processus de désignation pourrait pourtant se faire à droit constant : il suffirait que députés et sénateurs acceptent d'assumer pleinement le rôle que la Constitution leur attribue dans la procédure de nomination, pour assurer un contrôle véritable des candidatures.

Dimensions déontologiques

Ce dernier consisterait à s'assurer de l'adéquation du profil du candidat aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel. Il supposerait que l'on définisse, en amont, les qualités attendues des membres d'une juridiction constitutionnelle. Si, en la matière, le consensus fait défaut (en France), la qualification juridique, exigée dans la plupart des systèmes de justice constitutionnelle, devrait être une exigence minimale.

Notre Constitution ne prévoit certes aucune condition pour être éligible. Mais il suffirait que les autorités de nomination et les commissions parlementaires pallient cette lacune en désignant une majorité de membres dotés d'une forte expertise juridique (ce qui n'est pas le cas s'ils ont simplement obtenu, il y a plus de quarante ans, une licence en droit). Pour les nominations à venir, l'enjeu est important dans la mesure où deux des trois femmes qui vont bientôt quitter le Conseil constitutionnel étaient magistrates. Le projet du chef de l'Etat de nommer Mme Gourault, actuelle ministre de la cohésion des territoires et ancienne professeure... d'histoire-géographie, ne peut, dans ces circonstances, manquer d'interpeller.

Le renforcement du contrôle par les commissions parlementaires pourrait aussi se faire par son élargissement à un contrôle « d'exemplarité », aujourd'hui pratiquement inexistant. Pour cela, les commissions parlementaires devraient être mieux outillées pour procéder aux vérifications. Le rapport Nadal de 2015 (Renouer la confiance publique. Rapport au président de la République sur l'exemplarité des responsables publics) suggérait ainsi qu'elles se voient communiquer le bulletin n° 2 du casier judiciaire des candidats, ainsi qu'un certificat de régularité fiscale et une déclaration d'intérêts, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

L'introduction d'une dimension déontologique dans le contrôle des nominations permettrait de prévenir les situations auxquelles nous sommes aujourd'hui (de nouveau) confrontés : si Mme Gourault était nommée, elle serait conduite à se prononcer sur la conformité à la Constitution de lois adoptées par ses « amis » de la veille, voire à ex-

aminer la constitutionnalité de telle disposition législative qui a été adoptée à son initiative ou avec son soutien. Quant à Mme Malbec, dont la nomination est envisagée par le président de l'Assemblée nationale, elle est certes magistrate ; mais elle est aussi et surtout, depuis près de deux ans, la directrice du cabinet du garde des Sceaux. Comment écarter, dans ces conditions, le soupçon du possible conflit d'intérêts ?

La légitimité – et donc la puissance – d'une institution dépend en grande partie du crédit que l'on accorde aux décisions qu'elle rend. Il est regrettable, s'agissant du Conseil constitutionnel, d'avoir à le rappeler tous les trois ans.

Exemptés d'obligations déclaratives

Plus largement, les nominations à venir sont l'occasion d'évoquer quelques pistes d'évolution du statut des membres de l'institution. Rappelons d'abord que ces derniers sont – à la faveur de leur propre jurisprudence – exemptés d'obligations déclaratives (de situation patrimoniale et/ou d'intérêts), contrairement à la plupart des responsables publics, dont les membres des organes constitués (président de la République, membres du gouvernement, députés et sénateurs) ou les juges (des ordres administratif et judiciaire).

Rappelons aussi que leur régime indemnitaire est partiellement non conforme au droit depuis... 1960, et qu'à ce jour plus de la moitié de l'indemnité mensuelle versée aux membres (soit environ 7 000 euros sur un total de 13 000 euros net) n'a pas de fondement légal. Une proposition de loi organique visant à modifier ce régime indemnitaire, adoptée à l'unanimité par la commission des lois de l'Assemblée nationale en févri-

er 2021, n'a pas pu aboutir. Cette situation d'illégalité chronique est indigne. Le perfectionnement de l'Etat de droit que le président du Conseil constitutionnel, Laurent Fabius, appelait récemment de ses vœux, gagnerait à ce qu'il y soit mis fin.

Plus fondamentalement, on ne saurait trop insister sur la nécessité d'une refonte complète de l'organe et du contentieux constitutionnels. Il est en effet urgent – les juristes le rappellent en vain depuis trop longtemps – de repenser la justice constitutionnelle française.

Eline Lemaire est maîtresse de conférences HDR en droit public à l'université de Bourgogne-Franche-Comté, membre du Credespo et vice-présidente de l'Observatoire de l'éthique publique.

Cet article est paru dans Le Monde (site web)

https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/02/18/pour-un-controle-veritable-de-s-candidatures-au-conseil-constitutionnel_6114194_3232.html