

Les saisines parlementaires

Vito Marinese



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/revdh/13798>

DOI : [10.4000/revdh.13798](https://doi.org/10.4000/revdh.13798)

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Vito Marinese, « Les saisines parlementaires », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 21 | 2022, mis en ligne le 14 janvier 2022, consulté le 27 septembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/13798> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.13798>

Ce document a été généré automatiquement le 27 septembre 2022.

Tous droits réservés

Les saisines parlementaires

Vito Marinese

- 1 Du thème du colloque et du sujet de mon intervention, on peut déduire que l'idée est de se demander si et dans quelle mesure les saisines parlementaires du Conseil constitutionnel offrent l'occasion à leurs auteurs de proposer une interprétation des textes ayant valeur constitutionnelle, interprétation qui viendrait concurrencer d'autres interprétations et notamment celle que l'on qualifie d'authentique que délivre le juge.
- 2 L'exercice permet sans nul doute d'interpréter la Constitution. Difficile pour autant de la considérer comme concurrente de celle que finit par donner le Conseil constitutionnel puisque seule cette dernière est en mesure de franchir la ligne d'arrivée. Les autres interprétations concourent dans une autre dimension puisque les saisines font indubitablement partie des voix dans le concert souvent dissonant du débat public autour des décisions du Conseil constitutionnel. Et celle portée par les parlementaires – privilégiée ?¹ - ne sont pas trop mal placées dans la mesure où elles impriment par leur légitimité une marque à l'aune de laquelle l'interprétation finalement consacrée en droit par le Conseil constitutionnel pourra être appréciée. Après tout, les auteurs d'une saisine se voient reconnaître un accès « privilégié » au Conseil constitutionnel : la saisine a un effet juridique qui consiste au minimum à obtenir une décision de ce juge constitutionnel et à provoquer un débat sur le sens de certaines dispositions constitutionnelles. Concernant l'interprétation de la Constitution, les griefs invoqués dans la saisine vont avoir pour effet de susciter des réponses même si cet effet juridique tend à s'effacer depuis que les juges de la rue Montpensier s'autorisent à ne plus apporter de réponse à chacun des griefs soulevés. Interprètes de la Constitution donc, « privilégiés » peut-être, les auteurs des saisines vont suggérer une interprétation possible dans le but de le rallier à cette interprétation ou *a minima* de contraindre le Conseil constitutionnel à justifier son éventuelle interprétation divergente.
- 3 Si les saisines *a priori* sont porteuses d'interprétations concurrentes de la Constitution, force est de constater – et de regretter pour certains – qu'elles inspirent rarement la juridiction à laquelle elles s'adressent. La frustration liée à la faiblesse des résultats

vient ainsi compenser la jubilation que procure un exercice qui se pratique en équipe et qui permet de faire entendre, quel que soit la décision rendue *in fine*, un autre son de cloche : celui d'une opposition parlementaire qui, dans le contexte institutionnel de la Vème République, aurait tort de ne pas prolonger le débat politique en prenant appui sur la Constitution et ses inépuisables ressources argumentatives.

- 4 De ce point de vue l'exercice est source tout autant de frustrations (I) que de jubilations (II).

I Frustrations

- 5 Frustration de constater que 9 fois sur 10 le Conseil constitutionnel balaie d'un revers de main des argumentations que l'on aura pris beaucoup de soin à construire.
- 6 Frustration quand, on se dissimule derrière les motivations du Conseil constitutionnel, ses considérants de principe. Frustration donc lorsque l'on se refuse à faire preuve de créativité qui serait le reflet de la liberté du juge dans sa fonction d'interprète. Frustration du ventriloque qui n'ose dès lors faire preuve de trop d'audaces et qui utilise avec une parcimonie malade les plus beaux considérants du Préambule de la Constitution de 1946. Il n'est pas anodin de constater que les débats aux moments de la rédaction de la saisine – et ceci quel que soit le nombre et la variété des acteurs intervenant dans cette rédaction – ne portent jamais sur le sens de ce que prévoit la Constitution. Pas de débat, même et surtout lorsqu'il s'agit de défendre une interprétation inédite telle que le principe de non régression en matière environnementale (voir décision 2020-809 DC sur la réintroduction des néonicotinoïdes). Les stratégies des auteurs de saisine du Conseil constitutionnel sont très clairement orientées par le type de contentieux dans lequel elles s'inscrivent. Oui le Conseil constitutionnel est une troisième chambre et oui nous faisons tout pour maintenir l'illusion d'un contentieux ordinaire. Acteurs politiques d'une pièce qui se joue sous les regards plus ou moins attentifs de l'opinion et des médias, notre rôle consiste à faire comme si... Comme si le Conseil constitutionnel était une véritable juridiction, comme si l'interprétation de la Constitution était un acte de connaissance, comme si la jurisprudence était claire et que nous la connaissions.
- 7 Frustration d'être stratégiquement contraint de faire comme si... Comme si la décision rendue *in fine* n'était pas le produit d'une interprétation-volonté ou pour le dire autrement un choix politique mais le résultat d'une interprétation-connaissance obtenue à l'issue du procédé syllogistique : majeure (la Constitution), mineure (la loi), conclusion (décision du Conseil constitutionnel). Bien sûr ce consensus autour de la majeure peut s'expliquer par la nature même du travail : l'exercice d'interprétation est biaisé par « la commande » : la conclusion du syllogisme étant notre point de départ de notre travail, il nous reste à agencer la majeure et la mineure de la manière la plus habile. Ce consensus autour de la « majeure » résulte donc d'une conviction préalable à la saisine : la loi en cours de préparation risque de conduire à des atteintes aux droits et libertés garantis par la Constitution. Notre collaboration s'inscrit à ce titre dans le prolongement des débats parlementaires et s'organise à partir et autour d'une commune interprétation de la Constitution. Ce consensus s'explique en outre par des raisons stratégiques : assez spontanément, les rédacteurs ont tendance à s'effacer derrière la jurisprudence du Conseil constitutionnel et à éviter à tout prix les interprétations trop audacieuses. Une forme d'esquive. Profil bas donc pour les

rédacteurs de la saisine. Même lorsqu'il s'agit de suggérer une interprétation inédite, nous le faisons en la justifiant par la jurisprudence du Conseil constitutionnel lui-même et sa volonté déjà affirmée de ne pas laisser telle ou telle disposition de la Constitution lettre morte. « Le texte de la Constitution dans sa clarté, éclairé par une jurisprudence aussi pertinente qu'univoque et sans autre alternative » voilà notre diapason. Nous jouons les ventriloques : ce n'est pas notre interprétation de la Constitution mais celle connue de « tout le monde ». Tout cela relève de l'implicite au sein de l'équipe mais en qualité d'observateur je n'ai jamais été témoin d'un schéma différent. Pour résumer, non seulement, il n'y a pas de concurrence entre les interprétations de la Constitution que pourraient défendre les différentes plumes du recours, ce qui n'était pas forcément gagné, mais de surcroît, tout est fait au moment de la rédaction pour coller le plus parfaitement possible à l'interprétation du juge. Bien sûr cet exercice nous conduit naturellement à imaginer les interprétations divergentes que pourra défendre le Secrétaire Général du Gouvernement (SGG) qui ont statistiquement plus de chance d'être retenues par le Conseil constitutionnel, mais la stratégie consiste alors bien davantage à déplacer le débat, non pas sur ce que signifie telle ou telle disposition constitutionnelle, mais sur les significations qui pourront être données à la loi déférée. Au demeurant le SGG mobilise les mêmes références textuelles et les mêmes jurisprudences que celles qui sont utilisées dans le recours. Il y a finalement, il faut bien l'avouer, beaucoup de retenue du côté des auteurs d'une saisine et peut-être n'est-elle que le reflet du manque de légitimité de l'institution à laquelle nous nous adressons, parce que toute audace de notre part ne ferait que souligner celle dont est en mesure de faire preuve le Conseil constitutionnel lui-même. Dans le cadre de cet exercice de saisine et donc d'interprétation, la question de la légitimité est récurrente même si elle reste en pratique souvent implicite.

- 8 Frustration parfois d'être bridés par les parlementaires parce qu'on n'écrit pas tout ce que l'on veut. L'exercice est collectif mais ce sont les parlementaires qui sont formellement les « interprètes » et qui assument politiquement la démarche. Les rédacteurs sont tenus par la demande des commanditaires, c'est-à-dire des parlementaires. La décision de saisir est prise par eux en réunion de groupe après que la/le/les députés responsables du texte ont exposé les avantages et les inconvénients de la démarche. Au plus simple, il y a un groupe de parlementaires à l'origine de l'initiative et même dans ce cas de figure, les différentes sensibilités au sein d'un même groupe ne garantissent ni l'unanimité quant au principe de la saisine ni et encore moins sur le contenu de la saisine. Plus simple donc, en comparaison de la situation où plusieurs groupes parlementaires s'engagent dans cette voie sans qu'aucun d'eux ne puisse seul réunir les 60 signatures exigées : c'est aujourd'hui le cas avec les groupes Socialistes et apparentés, de la Gauche démocrate et républicaine (communistes) et de la France insoumise. Dans un cas comme dans l'autre, la décision de saisir ou non dépend du texte concerné et des débats parlementaires qu'il aura suscités en commission, dans l'hémicycle mais également au sein des groupes. La « loi Avia », sévèrement censurée par le Conseil constitutionnel (Décision 2020-801 DC, 18 juin 2020) n'a par exemple pas fait l'objet d'une saisine par 60 députés en raison des divergences non pas entre les groupes parlementaires d'opposition mais en leur sein. Dans ce cas précis, s'opposaient deux conceptions opposées sur la hiérarchie qui devait prévaloir entre d'une part la lutte contre les discriminations et le racisme et d'autre part la liberté d'expression... aussi caricatural que cela puisse paraître. Bien sûr les désaccords portaient sur le contenu de la loi et les mécanismes qu'elle mettait en œuvre mais on

retrouvait les positions défendues d'un côté par la Quadrature du Net de l'autre par le MRAP et la LICRA. A l'inverse, il y a des textes vis-à-vis desquels la question ne se pose pas tant les débats parlementaires, le tapage médiatique qu'ils suscitent voir les manifestations qu'ils provoquent exigent que l'opposition fasse usage de son droit constitutionnel en saisissant le Conseil constitutionnel : la loi dite de sécurité globale en est un exemple. La décision de saisir s'accompagne d'un cahier des charges qui vise les dispositions de la loi ciblée par le recours.

- 9 Frustration lorsque le Conseil constitutionnel ne daigne même pas répondre aux griefs soulevés dans la saisine.
- 10 Frustration qu'il n'y ait pas d'audience publique. Parce que s'il y a parfois des audiences, elles ne bénéficient pas de la même publicité que les plaidoiries prononcées dans le cadre des QPC.
- 11 Frustration de ne pas disposer du temps nécessaire pour la préparation de ces recours. Les conditions matérielles de la rédaction de ces saisines illustrent à merveille la faiblesse des moyens de l'opposition sous la Vème République. La multiplication des groupes à l'Assemblée singulièrement a considérablement amoindri les moyens financiers et donc humains dont disposent les groupes d'opposition. Quand bien même les groupes parlementaires disposent de conseillers et peu importe leur connaissance ou leur habileté de juriste, aucun n'a les moyens d'affecter ces conseillers trop longtemps sur un recours et ce quelle que soit l'importance du texte. Les conseillers doivent donc, parallèlement à la préparation des recours poursuivre le travail de conseiller parlementaire *stricto sensu* : préparation des notes, des amendements, suivi de l'actualité, accompagnement des députés dans les missions d'évaluation et de contrôle, le tout dans l'urgence habituelle imposée par le Gouvernement. La préparation des saisines confine alors au bricolage. Les moyens de l'opposition sont décidément et manifestement sous dimensionnés eu égard à l'importance de la tâche.

II Jubilations

- 12 Jubilation de participer à un exercice d'interprétation de la Constitution.
- 13 Jubilation, de se prêter à cet exercice aux côtés d'esprits brillants : professeurs de droit et spécialistes du sujet. L'époque est révolue où les groupes parlementaires d'opposition faisaient appel à de prestigieux universitaires pour rédiger les saisines du Conseil constitutionnel. Faute de moyens, les recours sont en règle générale préparés par les conseillers de groupes. Sous la présente législature, ils sont donc le produit d'un travail commun entre les conseillers des groupes socialistes, communistes et insoumis. Peuvent participer à la rédaction des parlementaires particulièrement impliqués lors des débats parlementaires mais dans la grande majorité des cas, ils interviennent en amont en établissant la liste des dispositions qu'ils souhaitent voir attaqué puis en aval au moment de la relecture. Enfin et surtout, il y a ceux que l'on pourrait appeler les « inspireur.trices », c'est-à-dire les véritables connaisseurs de la matière concernée avec lesquels nous sommes en contact souvent bien avant l'arrivée du texte au Parlement. La rédaction d'une saisine exige des connaissances juridiques, constitutionnelles cela va sans dire mais également plus spécifiquement liées à la matière concernée qu'il s'agisse de droit de l'environnement, du droit des nouvelles technologies ou bien plus simplement du droit pénal. L'occasion est trop belle de remercier Serge Slama (recours contre l'accord Franco Roumain), Véronique Champeil-

Desplat (recours contre l'Etat d'urgence sanitaire), Paul Cassia (pour la première procédure de référendum d'initiative partagée), Arié Alimi et son équipe sur la Sécurité globale. Lorsque le temps manque pour les consulter, les travaux de la doctrine sont parfois cités à l'appui des argumentations défendues. Parfois, l'objet de la loi exige de mobiliser des connaissances moins juridiques que techniques : dans le cas du recours contre la loi Hadopi (décision du 10 juin 2009) le recours a mis à profit l'expertise d'informaticiens chevronnés, seuls capables de cerner l'ensemble des implications techniques de ce texte. Au total, un recours va donc impliquer 3 catégories de personnes : les conseillers, les parlementaires, les « inspireurs.trices » avec autant de chance que les interprétations de la Constitution divergent les unes des autres. Pourtant, je dois avouer que je n'ai pas souvenir qu'une liberté, qu'un droit ou qu'un principe constitutionnels ait donné lieu à une divergence de vue dans une équipe de rédaction. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas de divergences mais celles-ci portent davantage sur l'interprétation de la loi qui fait l'objet de la saisine : telle disposition mérite-t-elle d'être spécifiquement attaquée dans le cadre du recours ? Les divergences portent le plus souvent sur des questions de stratégie contentieuse : faut-il privilégier une attaque frontale contre certaines dispositions ou plus subtilement rechercher la réserve ? Elles peuvent également être politiques : ne vaut-il pas mieux éviter de contester une disposition qui ressemble assez étrangement à ce qu'avait pu faire une précédente majorité aujourd'hui à l'origine du recours ? Faut-il ou non faire un recours en amont ou laisser le champ libre pour d'éventuelles QPC ? Voilà les divergences qui offrent déjà suffisamment de surface à la guerre des égos.

- 14 Jubilation d'exercer une certaine pression sur le Conseil constitutionnel. Une pression argumentative puisqu'en principe, il devra répondre aux principaux griefs soulevés.
- 15 Jubilation d'analyser les dispositions de la loi mise en cause et de découvrir après les débats parlementaires de nouvelles incohérences et autres imprécisions de nature à rendre imprévisible sa future application.
- 16 Jubilation parce que si les rédacteurs se réfugient du côté de la mineure pour laisser s'épanouir leur imagination et donc leur créativité, cette partie du recours ne résulte pas moins d'un travail d'interprétation de la Constitution ; une interprétation en creux en quelque sorte qui révèlent ce que la norme constitutionnelle en tant qu'instrument de mesure ne saurait laisser dépasser. L'interprétation de la Constitution consiste alors à délimiter les frontières que la loi ne peut franchir. Le débat se déplace de la majeure vers la mineure car il s'agit ainsi d'éviter de placer le CC dans cette situation où il apparaîtrait trop clairement dans un rôle de créateur, franchement politique, celui que pourrait jouer le rôle d'une troisième chambre. Il est en effet bien plus confortable, d'un point de vue stratégique, d'interpréter le texte déféré, et d'envisager toutes ses potentialités dans une tentative consistant à travestir le contrôle *a priori* en un contrôle concret plus proche de l'office classique des juges. Comme dans un tour de prestidigitation nous cherchons à focaliser l'attention du lecteur sur la mineure afin de dissimuler la part créative de l'interprétation de la majeure constitutionnelle sous-jacente de laquelle procède nécessairement toute décision du juge.
- 17 Jubilation de défendre des valeurs que l'on a en partage au moment où elles sont directement menacées. A cet égard, le fait d'avoir la Constitution comme objet de l'exercice d'interprétation singularise l'activité car il s'agit fondamentalement d'un acte politique. L'activité est particulière en raison des caractéristiques des textes de référence qui tendent à exprimer les valeurs les plus fondamentales de notre société

mais également en raison de la nature de l'acte jugé : la loi, celle dont le Parlement vient de débattre puis d'adopter parfois sous les projecteurs médiatiques, parfois sous la pression d'une opinion plus ou moins hostile.

- 18 Jubilation lorsqu'il apparaît au moment où le Conseil constitutionnel rend sa décision et que son interprétation de la Constitution recoupe au moins partiellement celle que l'on a pu défendre dans le cadre de la saisine. Jubilation de voir un morceau de la loi ou la loi entière censurée.

NOTES

1. Ricardo GUASTINI dans son ouvrage traduit par Véronique CHAMPEIL-DESPLATS (Leçon de théorie constitutionnelle, Coll. Rivages du droit, Dalloz, 2010, p. 204) pose cette question : « *qui sont les interprètes de la Constitution ? Bien entendu, n'importe qui peut interpréter n'importe quel texte normatif et donc aussi constitutionnel : un juge, un avocat, un justiciable etc.* » Si l'on suit cette définition de la notion d'interprète, il n'y a aucun doute quant au fait que les auteurs d'une saisine font bien parti de la catégorie. « *Mais* » - ajoutent-ils - « *lorsqu'on s'interroge sur les interprètes de la Constitution, on cherche à identifier ses interprètes privilégiés : les sujets dont l'interprétation a un caractère « authentique » au sens kelsenien, c'est-à-dire produit des effets juridiques.* » Eu égard à la question des saisines du Conseil constitutionnel, la notion « *d'interprètes privilégiés* » peut apparaître plus ambiguë qu'il n'y paraît. Si n'importe quel citoyen peut interpréter la Constitution, il ne s'en verra pas pour autant ouvrir le prétoire du juge constitutionnel pour que cette institution reprenne à son compte partiellement ou totalement ou rejette simplement son interprétation. Autrement dit, il apparaît envisageable - mais peut-être faudrait-il interroger la traductrice ? - que la notion d'interprète privilégié soit plus large que celle d'interprète authentique. Car, même si les auteurs finissent par considérer la synonymie des deux expressions, l'idée est séduisante d'y percevoir une subtile nuance. Nuance qu'autorise au demeurant la définition de la notion kelsenienne d'interprétation authentique comme celle qui « *produit des effets juridiques* ».

RÉSUMÉS

Si les saisines du Conseil constitutionnel offrent l'occasion à leurs auteurs de proposer une interprétation de la Constitution, elles ne constituent pas pour autant des interprétations concurrentes de celle que délivre le juge en sa qualité d'interprète authentique. L'exercice de ce point de vue est autant source de frustrations que de jubilations : la frustration liée à la faiblesse des résultats vient en effet compenser la jubilation que procure un exercice qui se pratique en équipe et qui permet de faire entendre, quelle que soit la décision rendue *in fine*, un autre son de cloche : celui d'une opposition parlementaire qui, dans le contexte institutionnel de la Vème République, aurait tort de ne pas prolonger le débat politique en prenant appui sur la Constitution et ses inépuisables ressources argumentatives.

If the referrals to the Constitutional Council offer their authors the opportunity to propose an interpretation of the Constitution, they do not, however, constitute interpretations that compete with the one given by the judge as authentic interpreter. The exercise of this point of view is as much a source of frustration as of jubilation : the frustration linked to the weakness of the results compensates for the jubilation that comes from an exercise that is practiced as a team and that allows another sound to be heard, whatever the decision rendered in the end : that of a parliamentary opposition which, in the institutional context of the Fifth Republic, would be wrong not to prolong the political debate by relying on the Constitution and its inexhaustible argumentative resources.

INDEX

Mots-clés : saisine a priori, interprétation privilégiée, parlementaires, opposition, collaborateurs, troisième chambre, débat politique

Keywords : a priori referral, privileged interpretation, parliamentarians, opposition, collaborators, third chamber, political debate

AUTEUR

VITO MARINESE

Vito Marinese est Docteur en droit public, enseignant à l'IEP de Paris et à l'Université Paris Nanterre, Conseiller parlementaire aux lois du Groupe socialiste de l'Assemblée nationale