

Présidence française de l'Union Européenne
Conférence des chefs des cours suprêmes des Etats membres de
l'Union européenne : « Le rôle des juges dans la consolidation de l'Etat
de droit en Europe »

Cour de cassation – 21 février 2022

Discours de M. Laurent Fabius, Président du Conseil constitutionnel

Seul le prononcé fait foi

Madame la Première présidente de la Cour de cassation et Monsieur le Procureur général, Monsieur le Vice-Président du Conseil d'Etat, Monsieur le Président de la Cour de Justice de l'Union européenne, Monsieur le Président de la Cour européenne des droits de l'homme, Chers Présidents, collègues et amis,

Quel peut être le sens d'une conférence des chefs de Cours Suprêmes de l'Union européenne sur « *la consolidation de l'Etat de droit en Europe* » au moment précis où, en violation évidente du droit, à quelques dizaines ou centaines de kilomètres de nos frontières, menace ce qu'il faut appeler une guerre ?

« *Dans les grandes crises, le cœur se brise ou se bronze* ». Ces mots fameux d'Honoré de Balzac dans la *Comédie humaine* rencontrent une résonance particulière aujourd'hui face au « brutalisme » qui se répand, de l'Est de l'Europe aux marches du Capitole, et qui tente de remettre en cause le respect des mécanismes essentiels de l'Etat de droit.

Face à ces dérives, nous, juges des Cours constitutionnelles et des cours suprêmes des Etats membres de l'Union européenne, nous n'avons pas à nous substituer aux gouvernements mais nous avons un rôle majeur à jouer pour protéger l'Etat de droit, au service des principes essentiels qui fondent notre identité européenne. Car l'Etat de droit, faut-il le rappeler, est le ciment de nos sociétés qui protège les libertés de chacun et garantit les conditions du débat contradictoire et de la délibération, sources de la paix sociale. Montesquieu l'exprimait déjà en 1748 dans *L'esprit des lois* : « *pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir* ». Je résume : si l'on peut bien sûr modifier l'état du droit, on ne doit pas mettre en cause l'Etat de droit.

Dans le contexte actuel de crises où se succèdent les états d'urgence – notamment sécuritaires et sanitaires – qui légitiment des transferts de pouvoirs du législatif vers l'exécutif, notre rôle de vigie, exercé en toute indépendance, est particulièrement important. Il est la garantie d'un horizon démocratique réel et durable. Or, alors même que sa consolidation est particulièrement nécessaire, on entend des doutes s'exprimer sur la légitimité et l'efficacité de cet Etat de droit, au nom d'une prétendue volonté du peuple. Dans ces mises en causes, certains s'en prennent, en paroles et en actes, aux institutions, en particulier aux cours suprêmes et à leurs membres, à la presse et à la société civile. Une expression est souvent utilisée pour désigner un système alternatif : la « démocratie illibérale ». Je le dis clairement : cette formule est pour moi un abus de langage. Ceux qui s'en prévalent cherchent en réalité à détacher la démocratie de l'Etat de droit pour la détruire, mais en le faisant à bas bruit.

Il ne saurait non plus y avoir d'Etat de droit *au singulier*, sans droits *au pluriel*. Cette figure des « sans droits » analysée déjà par Hannah Arendt dans les *Origines du totalitarisme*, se retrouve aujourd'hui dans les régimes qui tentent de faire reculer les droits de l'homme. Un régime, même approuvé par une majorité exprimée dans les urnes, n'est en réalité pas démocratique s'il refuse la promotion des droits de l'homme et les principes cardinaux de l'Etat de droit tels que l'indépendance judiciaire. Une étude récente montre à cet égard que, sur la totalité des pays régulièrement classés « libres », la moitié ont enregistré des baisses sensibles de libertés au cours des cinq dernières années.

Les discours contre l'Etat de droit s'accompagnent souvent d'une défiance envers un supposé « gouvernement des juges ». C'est méconnaître le rôle de nos juridictions. L'Etat de droit est l'idée qu'il existe un ensemble de droits et libertés fondamentaux qu'il revient en permanence aux pouvoirs publics de chercher à concilier, sous le contrôle des juges compétents. Mais attention ! Ces juges n'ont pas vocation à empêcher les pouvoirs publics de poursuivre des objectifs de valeur constitutionnelle ou d'intérêt général. Je souligne sur ce point les mots pertinents d'un de mes prédécesseurs - Georges Vedel - s'exprimant sur les pouvoirs du juge constitutionnel : le juge « *n'est pas, disait-il, un censeur, mais un aiguilleur ; il n'interdit pas la marche du train : il se borne, en vertu des règles qu'il est chargé d'appliquer, à le diriger sur la bonne voie [...] Loin de porter atteinte à la souveraineté nationale, loin de censurer la volonté générale, il assure le*

respect de l'une et de l'autre en assurant celui de la Constitution qui est leur expression suprême et totale ». Je partage chacun de ces termes.

S'agissant de la France, le contrôle de la conformité des lois à nos règles constitutionnelles s'est particulièrement déployé depuis la création en 2008 de la Question Prioritaire de Constitutionnalité que j'aime à appeler la « question citoyenne ». Celle-ci a constitué un grand progrès puisqu'elle permet à chaque justiciable partie à un procès de saisir le Conseil constitutionnel via le filtre de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat. Bien sûr, nous n'ignorons pas que le constituant est susceptible de faire évoluer le corpus des exigences constitutionnelles, mais nous savons aussi que son intervention doit elle-même être conçue dans le respect des règles inscrites dans la Constitution, sauf à priver celle-ci de sa force.

Notre rôle intervient également dans le cadre de l'articulation entre le droit national et les normes européennes. Dans ce domaine, le Conseil constitutionnel français veille à assurer une saine cohabitation entre la suprématie constitutionnelle et la primauté du droit de l'Union européenne. Les textes issus des directives européennes sont un exemple de cette répartition fine des compétences. Selon notre jurisprudence, le Conseil constitutionnel n'est compétent pour contrôler la conformité à la Constitution de textes qui se bornent à « tirer les conséquences nécessaires de dispositions inconditionnelles et précises d'une directive de l'Union européenne » que lorsque ces textes mettent en cause un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France et si ce principe ne trouve pas de « protection équivalente » dans le droit de l'Union européenne. Ce contrôle contribue donc à une protection *augmentée* de l'Etat de droit qui traduit, non pas une concurrence, mais une complémentarité entre les offices constitutionnel et européen, comme cela ressort des termes mêmes du Traité sur l'Union européenne. La récente décision de la Cour de Justice de l'Union Européenne confortant le mécanisme dit de « conditionnalité budgétaire » à l'égard des gouvernements récalcitrants quant à l'Etat de droit devrait utilement renforcer le respect de celui-ci. J'ajoute que le Conseil constitutionnel, s'il n'est pas juge de la conformité de loi nationale à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, est également très attaché au dialogue utile qu'il conduit avec la Cour européenne des droits de l'homme, sous la forme notamment d'un dialogue de nos jurisprudences, dans la même optique de protection de l'Etat de droit.

Chers collègues, deux remarques pour terminer. Dans un contexte de multiplication des tensions, des crises et même des affrontements, il nous revient à la fois de résister aux dérives et également d'anticiper. Le degré de confiance et de résistance à l'égard de l'Etat de droit dépend en effet de la capacité des institutions et notamment des juges à répondre aux risques actuels et à venir. A cet égard, la question de la responsabilité envers les générations futures sera une de celles qui devront de plus en plus retenir notre attention. Dans cet effort de résistance et d'anticipation, la force du droit dépendra largement du rapprochement de nos systèmes juridiques autour de valeurs communes, à commencer par celles portées par l'Etat de droit.

Au début de mon propos je posais la question du sens de cette réunion au moment même où, près de nous, tonne le canon et sonne le glas. Et bien, je crois tenir la réponse. Le sens de notre rencontre est précisément de montrer d'une façon claire que notre communauté de valeurs, qui définit l'identité européenne, est fondée sur le respect du droit. Et que celui-ci protège notre indépendance et notre liberté à tous, y compris celle des Etats et des peuples dont, paradoxalement, les gouvernements apparaissent vouloir le remettre en cause.

Merci.