



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 5 avril 2007

CDL-JU(2007)004
Fr. seul.

CCS 2006/11

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

en coopération avec
«Le Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe»

**«Constitutionnalisme – Clé pour la Démocratie, les
Droits de l'Homme et l'Etat de Droit»**

Lisbonne, 28-29 novembre 2006

RAPPORT

**«LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE –GARANTIE EFFICACE
DU CONSTITUTIONNALISME: L'EXPERIENCE ALGÉRIENNE»**

par

M. Boualem BESSAÏH
Conseil constitutionnel de la République Algérienne

**Monsieur le Président du Forum de Lisbonne,
Monsieur le Président du Conseil exécutif du Centre Nord Sud
du Conseil de l'Europe,
Monsieur le Secrétaire de la Commission de Venise,**

Il me plaît tout d'abord de remercier les organisateurs de cette importante manifestation, pour leur aimable invitation à participer au Forum de Lisbonne 2006 sur le « **constitutionnalisme - clé pour la démocratie, les droits de l'Homme et l'Etat de droit** ».

Je me dois aussi de vous dire qu'il est flatteur pour le Conseil constitutionnel algérien que le Forum de Lisbonne veuille l'associer au débat sur le thème de la « **Justice constitutionnelle -garantie efficace du constitutionnalisme** », un débat qui sera, au regard de l'actualité du thème mais aussi du brillant aréopage ici présent, assurément riche et fécond pour nous tous.

Mesdames et Messieurs,

Depuis la fin des années 1980, la plupart des pays, indifférents ou hostiles à toute idée d'ajouter à la pyramide de Kelsen l'étage qui lui manquait, ont fini par la compléter en créant un mécanisme juridictionnel pour garantir la primauté de la loi fondamentale sur l'ensemble des autres normes. La création de cet instrument est en soi une des garanties fondamentales du constitutionnalisme.

En Algérie, c'est à la faveur de l'importante révision constitutionnelle de 1989, que le Constituant a adopté, le principe de la séparation des pouvoirs comme « élément essentiel de l'organisation des pouvoirs publics »¹, le pluralisme comme matrice de la nouvelle organisation politique de la société algérienne et a élargi le champ des libertés publiques.

Pour garantir la suprématie de cette nouvelle loi fondamentale dans l'ordre juridique interne et veiller au respect des valeurs et principes qu'elle contient, le Constituant algérien, partant de son histoire politique particulière a créé un mécanisme de contrôle des lois et règlements et l'a confié à un Conseil constitutionnel qui s'inspire quelque peu du modèle européen de Justice constitutionnelle.

Dès l'origine, le Conseil constitutionnel s'est vu reconnaître par le Constituant des fonctions importantes. J'en citerai deux qui me paraissent essentielles: celle de contrôler la constitutionnalité de la production normative des pouvoirs législatif et exécutif et celle de veiller à la régularité des grandes consultations politiques nationales et de proclamer leurs résultats. Ainsi, le Conseil constitutionnel contrôle non seulement la constitutionnalité des actes législatifs et réglementaires (les traités, lois et règlements ainsi que les règlements intérieurs des deux chambres du Parlement) mais aussi la régularité du processus conduisant à l'élection des institutions chargées de les produire. Par conséquent, il ne serait pas faux d'affirmer que cette nouvelle institution chargée de dire le droit avec l'autorité absolue de la chose jugée incarne bien l'Etat de droit.

¹ Avis n°1 du 28 août 1989 relatif au règlement intérieur de l'Assemblée populaire nationale ;

Compte tenu du temps limité qui m'est imparti, je m'abstiendrai d'aborder les compétences contentieuses du Conseil constitutionnel en matière électorale et ses compétences consultatives dans certaines situations particulières. Je me bornerai donc à examiner une seule fonction de justice constitutionnelle, celle du contrôle de constitutionnalité, qui me paraît être l'une des garanties essentielles du constitutionnalisme. Je ne manquerai évidemment pas de donner quelques exemples de problèmes inhérents à l'exercice de la fonction de contrôle et de dire quelques mots sur les perspectives d'avenir du Conseil constitutionnel.

Mesdames et Messieurs,

Le Conseil constitutionnel est chargé de veiller au respect de la Constitution prise dans sa double dimension politique et sociale. L'examen de ces deux dimensions, chères à Maurice Hauriou, m'amèneront à montrer comment la justice constitutionnelle en Algérie a été et continue d'être une garantie efficace du constitutionnalisme, même si du chemin reste encore à parcourir.

Vous conviendrez avec moi que la fonction de contrôle de la constitutionnalité des lois et d'autres textes juridiques demeurera une mission prométhéenne pour le Conseil constitutionnel et que la justice constitutionnelle en Algérie ne sera d'aucune efficacité sans des garanties substantielles d'indépendance et d'impartialité de l'institution et des membres qui la composent. Ces garanties ont été prévues par la Constitution et par la loi.

Au plan constitutionnel, c'est d'abord le statut constitutionnel de l'institution qui la met à l'abri de tout changement en dehors des procédures constitutionnelles. C'est ensuite la compétence conférée au Conseil constitutionnel de fixer lui-même ses règles de fonctionnement par voie de règlement ; c'est enfin le mandat unique de six ans non renouvelable et les incompatibilités de la fonction de membre avec toute fonction, charge ou mission.

Au plan législatif, la loi organique relative aux partis politiques interdit au membre en exercice toute adhésion à un parti politique ou militantisme pendant toute la durée de son mandat. S'il l'est déjà, il doit immédiatement geler ses activités politiques.

Si le Constituant a prévu l'essentiel des garanties, le reste, tout le reste dépendra comme le souligne avec pertinence le Doyen Vedel, de « l'hygiène mentale du juge constitutionnel ».

En exerçant ses compétences de contrôle, le Conseil constitutionnel s'est érigé progressivement en régulateur de l'activité des pouvoirs législatif et exécutif et en défenseur des droits et libertés individuels et collectifs. Sa jurisprudence le montre à l'excès.

S'agissant d'abord de la régulation de l'activité des pouvoirs constitués, le Conseil constitutionnel a procédé, au cours de ses interventions, sur le fondement du principe de la séparation des pouvoirs, à la démarcation des frontières que devra impérativement respecter chaque pouvoir constitué.

Dans ce cadre, le Conseil constitutionnel a eu à censurer des dispositions législatives portant « atteinte au principe de la séparation des pouvoirs et à la nécessaire autonomie de l'organe exécutif »². Il a également invalidé des dispositions qui tendaient, dans leur finalité, à sortir du domaine souverain de règlement du parlement pour toucher aux attributions des autres pouvoirs³. Le Conseil constitutionnel veille à ce que chaque Chambre parlementaire respecte, à l'occasion de l'élaboration de son règlement intérieur, le domaine d'intervention qui lui est propre et exclut de celui-ci les dispositions qui nécessitent l'intervention d'autres pouvoirs.

Il a enfin censuré des dispositions par lesquelles le législateur s'attribuait des compétences qui ressortent du domaine réglementaire du Président de la République ou de celui du Chef du Gouvernement.

Ainsi, en veillant à ce que « chaque pouvoir inscrive ses actes dans les limites de ses compétences constitutionnelles »⁴, et n'aille ni en deçà ni au delà de ses compétences constitutionnelles, le Conseil constitutionnel entendait soumettre l'action des pouvoirs constitués à la loi fondamentale et à préserver le nécessaire équilibre des pouvoirs et des institutions tel qu'il résulte de la Constitution.

S'agissant ensuite de la protection des droits et libertés du citoyen, le Conseil constitutionnel a à son actif une jurisprudence qui, bien que peu abondante, montre son intransigeance sur le nécessaire respect de ces droits lors de l'élaboration des lois et n'hésite pas à en sanctionner les violations. C'est ainsi qu'il a eu à censurer, sur le fondement du principe d'égalité des citoyens devant la loi, des dispositions législatives discriminatoires au regard non seulement de la Constitution mais également des instruments juridiques internationaux notamment les Pactes des Nations Unies de 1966 et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, qui interdisent les discriminations de tous ordres⁵.

Pour réussir son rôle de répartiteur des compétences et de protecteur des droits et libertés du citoyen, sans affecter sa crédibilité, le Conseil constitutionnel s'est toujours refusé de suivre la voie de la confrontation avec ses différents partenaires. Il privilégie, à l'occasion de l'exercice du pouvoir d'interprétation qui est le sien, le recours aux réserves d'interprétation constructives, directives ou neutralisantes plutôt qu'aux invalidations systématiques source de tensions voire de conflits. Cette démarche pédagogique, dictée par le souci de pacifier la vie politique et de participer à l'émergence d'une culture de constitutionnalité, contribue efficacement à l'instauration d'un climat de confiance et de dialogue entre le Conseil et les pouvoirs contrôlés et renforce sa crédibilité.

² Décision n°3 du 18 décembre 1989, relative à la résolution de l'Assemblée populaire nationale du 29 octobre 1989 ;

³ Avis n°1 op. cit.

⁴ Avis n° 7 du 24 mai 1998 relatif au contrôle de conformité de la loi organique relative aux compétences, à l'organisation et au fonctionnement du Tribunal des conflits, à la Constitution ;

⁵ Décision n°1 du 20 août 1989 relative au code électoral ;

Il arrive que le Conseil constitutionnel fasse preuve d'audace et n'hésite pas à s'engager sur la voie de la création du droit. C'est ainsi que, pour garantir l'autorité de ses décisions, le Conseil constitutionnel, dans une démarche d'interprétation-crédation, a créé, sur le fondement d'une disposition constitutionnelle, le principe de l'autorité de chose jugée. En effet, réagissant à la tentative du législateur de réintroduire une disposition déjà déclarée inconstitutionnelle dans une loi amendée, il affirma son attachement à sa jurisprudence antérieure en précisant que ses décisions « produisent continuellement leurs effets aussi longtemps que la Constitution n'aura pas été révisée et encore aussi durablement que les motifs qui fondent leur dispositif n'auront pas disparu »⁶. Il faut cependant relativiser le pouvoir créateur du juge constitutionnel dès lors que tout ce qu'il a construit peut être déconstruit par le Constituant qui reste le maître du jeu.

Je crois devoir souligner que le législateur, représentant de la volonté souveraine du peuple, accepte mal d'être concurrencé dans sa fonction normative ; qu'à l'instar de la plupart des Cours constitutionnelles, les interventions du Conseil constitutionnel dans le processus législatif, un processus longtemps dominé par le parlement, donc par la loi, ne font pas toujours l'unanimité. Il arrive en effet que sa jurisprudence suscite critiques et anathèmes de la part des différents auditoires qui l'accusent d'abuser de son pouvoir de contrôle et de faire œuvre de législateur en agissant en « Gouvernement des juges » pour reprendre l'expression d'Edouard Lambert et de bien d'autres.

Cette critique me paraît cependant infondée. En effet, le fondement de l'exercice des compétences du Conseil constitutionnel reste la Constitution en tant que norme fondamentale de référence. Celle-ci constitue la source principale d'inspiration, d'action, d'explication et de justification de son travail. Par conséquent, en exerçant sa fonction de contrôle, donc en mettant nécessairement en œuvre le pouvoir d'interprétation qui est le sien par volonté du peuple, il se doit de censurer toute disposition qui porte atteinte aux règles et principes constitutionnels. Aller à l'encontre de cette volonté, c'est remettre en cause l'existence même, la raison d'être du Conseil constitutionnel.

La démarche du Conseil constitutionnel, bien que dictée par le seul souci d'amener les autorités productrices de normes à respecter la volonté du Constituant, donc de garantir la primauté de la Constitution dans l'ordre juridique interne est parfois mal comprise par ses différents auditoires.

Le Conseil constitutionnel n'usurpe point le pouvoir du Constituant qui reste le souverain en dernière instance puisqu'il peut à tout moment défaire ce qu'il a fait et ne substitue point son appréciation à celle des autorités productrices de normes qui gardent leur liberté d'action dans le respect de la Constitution. Qui mieux que le Doyen Vedel a su montrer avec beaucoup de pertinence, que le Conseil constitutionnel n'invente pas de « règles initiales » et ne crée aucune règle sans lui trouver au préalable un substrat écrit. S'il faut parler de Gouvernement c'est plutôt de celui de la Constitution comme le souligne fort justement Le Doyen Vedel et non celui des juges.

⁶ Décision n°01 du 06 août 1995 relative à la constitutionnalité du point 6 de l'article 108 de la loi électorale.

Je ne puis terminer cette modeste intervention sans noter que des parlementaires, des partis politiques et une partie de la doctrine constitutionnaliste algérienne s'accordent aujourd'hui sur le nécessaire élargissement de la saisine du Conseil constitutionnel à de nouveaux acteurs. Car, cet élargissement est de nature à approfondir davantage la démocratie pluraliste, à accélérer un peu plus le processus de construction de l'Etat de droit et donc à renforcer l'efficacité du constitutionnalisme

La démarche de paix et de réconciliation nationale initiée par le Président de la République a permis au pays de tourner la page d'une séquence douloureuse de son histoire et de renouer avec le progrès et la modernité. Les conditions étant aujourd'hui réunies, il est donc possible d'aller plus en avant dans le processus de construction de la démocratie et de l'Etat de droit.

Dans ce cadre, suite à l'annonce du Président de la République, le 4 juillet 2006, d'aller, le moment venu, à une révision constitutionnelle qui tend, dans sa finalité, à renforcer, entre autres, le contrôle constitutionnel et à élargir du champ des libertés publiques, des évolutions positives sont attendues.

Je vous remercie de votre attention.

* * *