

Les compétences des cours constitutionnelles en matière de contrôle de constitutionnalité, de droit électoral et de régulation des rapports entre pouvoirs publics

Discours introductif de Madame Simone VEIL- Membre du Conseil constitutionnel

4ÈME CONGRÈS DE L'ASSOCIATION DES COURS CONSTITUTIONNELLES AYANT EN PARTAGE L'USAGE DU FRANÇAIS (ACCPUF)

Du 13 au 15 novembre 2006

Monsieur le Président du Conseil constitutionnel,
Monsieur le Président,
Secrétaire général de l'Organisation Internationale de la Francophonie,
Madame la Juge en Chef du Canada,
Présidente de l'ACCPUF,
Mesdames, Messieurs les Présidents et Juges des Cours membres de l'ACCPUF,
Chers amis,

1- C'est pour moi un grand honneur et un grand plaisir d'introduire aujourd'hui le thème de ce Congrès consacré aux compétences des cours constitutionnelles.

Ayant eu, depuis que je siège au Conseil constitutionnel, le grand privilège de suivre plus particulièrement les travaux de l'ACCPUF, j'ai pu apprécier le rôle irremplaçable des cours constitutionnelles ayant adhéré à la francophonie. Les Cours et Conseils constitutionnels sont aujourd'hui des acteurs essentiels des engagements souscrits à Bamako. Ils constituent au sein de leurs Etats de véritables régulateurs de l'Etat de Droit ; ils assurent la protection des droits fondamentaux et sont fortement impliqués dans le déroulement du processus électoral.

Depuis le Congrès fondateur de l'ACCPUF, qui s'est tenu à Paris en avril 1997, des rencontres régulières ont été organisées grâce au soutien de l'Organisation internationale de la Francophonie. Son Secrétaire général a tenu à manifester par sa présence, l'importance qu'il attache au développement et à la consolidation de ces réseaux entre les institutions de contrôle et de promotion des Droits de l'Homme et je tiens à souligner combien nous sommes sensibles à sa présence. Je veux témoigner ici de la grande qualité des échanges qui se sont développés au sein de l'ACCPUF ainsi que des relations humaines faites de tolérance, de grande écoute et de respect. Ces relations sont empreintes d'une profonde amitié.

2- Le choix du thème de ce Congrès « *Les compétences des Cours constitutionnelles et institutions équivalentes* », après celui de l'Indépendance des juridictions (Bucarest, 2005), des méthodes de travail (Organisation internationale de la Francophonie, 2005), des partis politiques (Organisation internationale de la Francophonie, 2004) traduit la poursuite de ce dialogue entre les Cours. Introduit par un questionnaire aussi complet que possible, ce Congrès se veut, comme nos précédentes réunions, un lieu d'échange privilégié, où se construit une culture démocratique.

A travers le thème des compétences des Cours constitutionnelles nous aborderons un large éventail de questions relatives à l'équilibre général des compétences des Cours, à la façon dont elles exercent leur contrôle, à leur mode de saisine, à l'étendue de leurs pouvoirs etc. Il n'est pas besoin de poursuivre la liste des questions ; celles-ci seront débattues au cours des trois sessions prévues au programme de ce Congrès. La réponse apportée à chacune d'entre elles traduit la diversité des choix institutionnels et la richesse des cultures juridiques des uns et des autres. Elle exprime également l'adhésion à des valeurs partagées qui sont celles de la démocratie et de l'Etat de droit, auxquelles ont souscrit les signataires de la Déclaration de Bamako.

3- Quelle que soit la façon dont s'exprime la volonté du constituant, c'est de cette volonté que découlent en premier lieu les compétences des Cours constitutionnelles. Cependant, la place des Cours dans l'ordonnement institutionnel résulte d'une dynamique propre qui fait que les Cours dépassent bien souvent ce qu'avaient voulu leurs créateurs. C'est cette dynamique que l'on

pourrait appeler « opportuniste » dans le sens où les Cours utilisent les occasions qui leur sont fournies – lorsqu'elles sont saisies – pour faire œuvre créatrice.

On peut rappeler ici que le Conseil constitutionnel français, conçu essentiellement comme un garde-frontières (entre la loi et le règlement), est devenu garant des libertés fondamentales à la suite de la décision du 16 juillet 1971 élargissant le bloc de constitutionnalité et de la réforme constitutionnelle de 1974 étendant sa saisine. D'autres exemples seront évoqués au cours des débats.

Les Cours constitutionnelles sont souvent dotées de larges compétences qui leur permettent d'intervenir dans le règlement de différents entre les organes de l'État, aussi bien que dans les conflits relatifs aux rapports entre l'État et ses composantes (États fédérés, régions autonomes, collectivités décentralisées, etc...). Il faut ajouter le contrôle des normes - par voie d'action ou d'exception, préventif ou a posteriori – et enfin le contrôle des élections et des consultations populaires dans lesquelles jouent souvent un rôle prépondérant.

Ces différents contentieux forment donc le « noyau dur » des compétences des Cours constitutionnelles. D'autres peuvent parfois s'y greffer. Je voudrais ici insister tout particulièrement sur le rôle du juge constitutionnel comme régulateur de l'activité des pouvoirs publics et comme défenseur des droits fondamentaux.

4- La régulation de l'activité des pouvoirs publics et la résolution des conflits éventuels conduisent les Cours constitutionnelles à poser des bornes en assurant le respect de la séparation des pouvoirs et de la hiérarchie des normes, à jouer un rôle d'arbitre en cas de conflit, et enfin à garantir le respect par chacun des pouvoirs du plein exercice de leurs compétences respectives.

Le juge constitutionnel français, dès 1962, s'est lui-même qualifié d'« organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics ». Aujourd'hui, sans mentionner sa qualité d'organe régulateur, il exprime la même idée en se référant à l'équilibre des pouvoirs établis par la Constitution.

C'est ainsi qu'à plusieurs reprises, à travers sa jurisprudence relative aux validations législatives, le Conseil constitutionnel français, a imposé aux pouvoirs législatif et exécutif de ne pas empiéter sur le domaine du pouvoir juridictionnel. Il affirme, dans sa décision du 22 juillet 1980, qu'il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution relatives à l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le Gouvernement (conformément à la loi du 24 mai 1872, il en va de même). Il n'appartient ni au législateur ni au Gouvernement de censurer les décisions de ces juridictions, d'adresser à celles-ci des injonctions et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétence.

L'analyse comparative montre que la plupart des Constitutions placent la Cour constitutionnelle dans une position d'arbitre en cas de conflits entre les pouvoirs de l'État. Et cette fonction d'arbitrage est dans certains cas au centre des motivations qui ont suscité la création de certaines Cours constitutionnelles comme le Conseil constitutionnel français ou, comme son nom l'indique, la Cour d'arbitrage de Belgique.

Les compétences dont sont dotées de nombreuses Cours constitutionnelles pour résoudre les conflits entre organes de l'État leur confèrent un pouvoir considérable et leur permet de jouer un rôle pacificateur de la vie politique. Elles peuvent être à ce titre amenées à remettre en cause le produit des alliances entre l'exécutif et le législatif, ou au contraire à résoudre les désaccords susceptibles de s'élever entre ces deux pouvoirs.

Mais la fonction de régulation ne se limite pas à placer des digues pour éviter les débordements et à régler les conflits de compétences entre les différents pouvoirs de l'État. Elle consiste également à assurer la préservation de ces derniers.

C'est ainsi que le Conseil constitutionnel français veille à ce que les pouvoirs constitutionnels, en particulier le législateur, ne se dépossèdent pas de leurs compétences. Se fondant sur l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui établit une réserve de compétence en faveur du pouvoir législatif, il ne manque pas de rappeler l'existence d'un noyau irréductible de compétences dont le législateur ne peut se défaire sans commettre d'inconstitutionnalité. C'est la question des incompétences négatives. Ce moyen d'inconstitutionnalité est l'un des plus utilisés par le juge constitutionnel. Il protège clairement les intérêts du pouvoir législatif. Cela lui permet de résister aux demandes des gouvernements soucieux de se voir déléguer d'assez larges pouvoirs et de ne pas se voir limiter par une législation trop contraignante. Le Conseil est à cet égard particulièrement vigilant en matière de libertés fondamentales domaine dans lequel le législateur ne doit pas se départir de la compétence qui lui est réservée.

5 - La constitutionnalisation des droits fondamentaux est à l'origine de la création de nombreuses Cours, elle est allée de pair avec l'adoption de constitutions assurant le rétablissement de la démocratie. La référence aux droits fondamentaux, quelle que soit la définition et le contenu que l'on donne à ces derniers, renvoie au principe de prééminence du droit. Dès l'origine certaines Cours ont été dotées d'attributions étendues ; d'autres ont développé la protection de ces droits à travers leur jurisprudence, se référant à la lettre des textes constitutionnels, aux principes généraux du droit, aux conventions internationales élaborées dans le cadre des Nations Unies ou du Conseil de l'Europe. Mais il importe de souligner qu'au-delà de l'hétérogénéité des mécanismes de protection et des sources, on constate une grande convergence reflétant l'existence d'un socle commun : droit à la vie et à la dignité humaine, liberté d'aller et venir, liberté d'opinion, d'association, de réunion, droit de propriété, principe d'égalité, droits de la défense et à un procès équitable, etc... Les bulletins de jurisprudence du Conseil de l'Europe, qui coopèrent activement avec l'ACPUF, en témoignent.

Ces droits fondamentaux irriguent l'ensemble du système juridique, le droit privé comme le droit public. Souvent exprimés en des termes très généraux, ils donnent à la figure du juge une place prépondérante. Ils s'enrichissent de l'interprétation qui leur est donnée par les juridictions, au premier rang desquelles les Cours constitutionnelles. Le juge constitutionnel ne se borne pas à exprimer l'état des droits fondamentaux, il contribue à en forger les contours. Dans cet exercice, il ne manque pas de s'inspirer des apports du droit comparé et du droit international, qu'il peut intégrer, rejeter ou combiner ou nuancer. Son rôle est d'autant plus important que le constituant n'a pu tout prévoir, notamment les conciliations entre droits et principes constitutionnels ; la référence à l'intérêt général lui permet d'opérer ces conciliations et de trouver les équilibres nécessaires.

Il faut souligner que la constitutionnalisation des branches du droit n'est pas sans conséquences théoriques et pratiques. D'une part elle conduit à s'interroger sur le principe de légalité et de la possibilité de dissocier la légalité ordinaire de la légalité constitutionnelle. D'autre part, elle conduit à porter une attention particulière aux rapports entre la Cour Constitutionnelle et les autres Cours suprêmes ; la compétence en matière de droits fondamentaux était au départ principalement dévolue au seul juge judiciaire, celui-ci doit désormais la partager avec le juge constitutionnel. Lorsqu'il existe plusieurs ordres de juridiction appelés à se prononcer, il ne faut pas négliger les risques de compétences concurrentes et d'interprétations divergentes. L'autorité de chose jugée qui s'attache aux décisions de la Cour constitutionnelle – celles-ci s'imposent à l'ensemble des pouvoirs publics – est néanmoins censée y mettre un terme. En ce sens le processus de constitutionnalisation des branches du droit renforce la suprématie des Cours constitutionnelles.

6 - Dans l'exercice de leurs compétences, les Cours constitutionnelles veillent en permanence à ne pas se substituer aux autres pouvoirs, notamment au législateur. Si l'on considère le thème de notre Congrès, « *Les compétences des 8 Cours constitutionnelles et institutions équivalentes* », il faut souligner que le pouvoir créateur de la jurisprudence trouve ses limites dans le fait que les Cours constitutionnelles n'ont pas la compétence de leur compétence. Si elles exercent d'importantes attributions en matière de contrôle de l'activité normative et régulation des pouvoirs publics - et bien souvent de la vie politique - elles doivent veiller à ne pas donner prise à la critique de « gouvernement des juges ».

À différentes occasions le Conseil constitutionnel français s'est exprimé sur la délimitation de la frontière entre sa fonction et celle du Parlement. Il rappelle de manière récurrente qu'il ne lui appartient pas « de substituer sa propre appréciation à celle du législateur » ou qu'il ne dispose pas « d'un pouvoir d'appréciation et de décision de même nature » que celui du Parlement.

Certes, dans le cadre de son contrôle a priori, il décide de l'entrée en vigueur des lois soumises à son contrôle ou de leur maintien dans le système juridique ; à travers la technique des réserves d'interprétation, il peut également y apporter des retouches - seulement lorsque celles-ci s'avèrent nécessaires - plutôt que de laisser tomber le couperet de la censure : il ne s'agit pas de « refaire la loi, sous couvert de l'interpréter », mais de donner une interprétation du texte déféré dans la mesure uniquement où celle-ci est nécessaire à l'appréciation de sa constitutionnalité.

7 - Clef de voûte de l'édifice, la justice constitutionnelle demeure, en définitive, en tant que pouvoir constitué, subordonnée au constituant dont elle tire sa légitimité. Le rapport d'interaction qu'elle entretient avec ce dernier lui confère un rôle non de blocage mais d'« aiguilleur ». Le Constituant peut ainsi à tout moment revenir sur une décision d'inconstitutionnalité de la juridiction constitutionnelle en révisant la Constitution. Comme le soulignait le Doyen Vedel, la légitimité du juge constitutionnel tient à ce que le juge constitutionnel est « aussi un pouvoir constitué et qu'il n'est pas maître des mesures qu'il doit faire respecter ». Les Cours constitutionnelles sont donc investies d'une fonction singulière de régulation de l'équilibre du système démocratique. Elles représentent le chaînon manquant qui empêche la prépondérance d'un pouvoir sur un autre - et à ce titre donc un instrument unique de réalisation et de garantie de l'État de droit.

