

La procédure d'exception d'inconstitutionnalité : nouvelles perspectives algériennes

Pr. Bousoltane Mohamed

Directeur Général du Centre d'études et de recherches constitutionnelles

Monsieur le Président du Conseil constitutionnel,

Mesdames, Messieurs,

La révision constitutionnelle du mois de février 2016 comporte sans aucun doute les réformes les plus attendues mais aussi et surtout les plus importantes que le Conseil constitutionnel n'a jamais connues depuis son institution il y'a de cela près de trois décennies, en vertu de la Constitution de 1989. Les changements introduits dans ses prérogatives, sa composition et son fonctionnement conduiront ainsi à une métamorphose profonde de sa nature juridique et son rôle primordial dans la régulation des pouvoirs constitutionnels et la protection juridictionnelle des droits et libertés fondamentales dans un Etat de droit.

L'introduction du recours individuel en inconstitutionnalité fait partie de ces nombreuses réformes du Conseil constitutionnel et en constitue manifestement l'essentiel. Il en résulte que le justiciable dispose d'un outil permettant d'intenter une action judiciaire contre une ou plusieurs dispositions de la loi dont il a un doute sur leur constitutionnalité.

En effet, selon l'article 188 de la Constitution : « Le Conseil constitutionnel peut être saisi d'une exception d'inconstitutionnalité sur renvoi de la Cour suprême ou du Conseil d'Etat, lorsque l'une des parties au procès soutient devant une juridiction que la disposition législative dont dépend l'issue du litige porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution ».

Dans son architecture, l'article 188 de la Constitution pose d'ores et déjà les traits généraux du recours individuel en exception d'inconstitutionnalité qui constituent les principales lignes directrices de la nouvelle prérogative du Conseil constitutionnel en matière de protection des droits et des libertés garantis par la Constitution. Sans vouloir nous y attarder, nous allons tenter de donner une esquisse de l'ensemble des repères constitutionnels en la matière.

Le recours en inconstitutionnalité est introduit lors d'un procès et l'exception peut être soulevée par l'une des parties ; la disposition mise en cause est supposée violer les droits et libertés garantis par la Constitution et enfin le processus de saisine du Conseil constitutionnel ; ce sont là les quatre points que nous voudrions traiter dans cette courte intervention.

I- L'exception d'inconstitutionnalité doit être soulevée au cours d'un « procès » :

L'exception pourrait être soulevée uniquement au cours d'un procès devant toutes les juridictions de quelque nature que ce soit ; ordinaires ou administratives. A cet égard, la notion de « procès » mérite des précisions techniques dans le cadre de l'ordre judiciaire algérien du moment où celui-ci comporte, outre les tribunaux ordinaires et administratifs, des instances dotées du pouvoir de règlement des litiges mais de nature juridictionnelle *sui generis* qui méritent dans ce cadre une attention particulière. Il en est ainsi des juridictions spécialisées, des tribunaux de règlement du contentieux sportif, des instances d'ordre professionnel, des autorités nationales indépendantes de régulation économiques, les organes d'arbitrage, les commissions mixtes de discipline et autres.

Il faudra noter que les actes et décisions de ces organes sont généralement susceptibles de recours devant la Cour suprême ou le Conseil d'Etat, ceci est une autre piste qui laisse supposer qu'un recours en inconstitutionnalité pourrait être soit initié au niveau de ces organes soit lors du recours.

II- L'exception d'inconstitutionnalité doit être soulevée par l'une des « parties » au procès :

Il appartient à l'une des parties au procès, personne physique ou morale, de contester la constitutionnalité d'une disposition législative portant atteinte aux droits et libertés constitutionnels. Là encore, deux remarques doivent être faites.

D'une part, le droit de recours individuel devant le Conseil constitutionnel est consacré dans son sens le plus large et ce, dans la mesure où la notion de « partie au procès » renvoie non seulement au citoyen mais aussi à toute personne étrangère reconnue par le droit algérien. La conception universelle et indivisible des droits humains trouve ici sa pleine application.

D'autre part, un lien doit être suffisamment établi entre l'application de la disposition législative objet de l'exception d'inconstitutionnalité et l'issue du litige. A dire autrement, la contestation de la constitutionnalité d'une disposition législative devrait être « utile » dans la détermination de l'issue du procès. Cette condition pourrait paraître à première vue restrictive. Elle sert en réalité de barrière aux procédures dilatoires et abusives.

A ce stade, il faudra bien entendu trouver le juste équilibre entre d'une part, l'ouverture du mécanisme à tout recours sérieux et d'autre part, sa protection contre toute mauvaise utilisation en installant un système de filtre efficace.

Il faudra rappeler ici que toute l'attention réservée aux droits et libertés et leur protection constitutionnelle visent deux objectifs. Le premier concerne la sauvegarde de l'autonomie, la

dignité, l'intégrité physique et morale et l'humanisme en général en préservant notamment le droit à la vie de la personne humaine et sa liberté. Le second est aussi important et concerne la protection de la facette publique du citoyen acteur de la vie politique en lui assurant la liberté et les droits nécessaires à sa participation effective sur un même pied d'égalité dans la scène politique.

En réalité, le citoyen pour exercer ses droits et ses devoirs dans la gouvernance collective et notamment dans le cadre électif ou délibératif aura besoin de la liberté d'opinion qui conditionne sa prise de décision. Le processus démocratique collectif exige le libre choix lors du vote, de la participation dans les assemblées élues et les délibérations.

III- La disposition législative contestée doit méconnaître des « droits et libertés garantis par la Constitution » :

La disposition législative affectée d'un doute d'inconstitutionnalité devrait constituer une violation des « droits et libertés garantis par la Constitution ». La notion de droits et libertés garantis par la Constitution revêt une importance fondamentale dans la description de l'exercice de confrontation normative entre les normes constitutionnelles et les normes infra-constitutionnelles. Ceci parce que l'examen de l'exception d'inconstitutionnalité s'étend uniquement aux droits et libertés garantis par la Constitution.

On remarquera dans ce sens que la notion de droits et libertés constitutionnels demeure encore évasive dont la définition est source de contradictions, elle renvoie à une très large palette de connotations, parfois sujette à des réserves notamment par rapport aux spécificités culturelles et religieuses des différentes nations, d'où les divergences de compréhension de la notion.

Etant donné que les spécificités font partie du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui est aussi un droit fondamental collectif, deux options sont envisageables pour apprécier le contenu de l'expression « droits et libertés ».

La première à tendance universaliste vise à interpréter les droits et libertés à la lumière de la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international des droits civiques et politiques de 1966. Cette méthode élargit au maximum les droits individuels et réduit parfois les droits sociaux économiques, elle caractérise les systèmes libéraux traditionnels, notamment occidentaux. Dans ces systèmes, le juge constitutionnel jouit d'un pouvoir d'interprétation conséquent, ce qui lui a permis d'élargir ses prérogatives en matière de protection des droits humains, au cours des décennies.

La seconde approche, qui caractérise les démocraties émergentes, est plutôt « conservatrice » dans la mesure où elle consacre encore une place considérable aux spécificités culturelles et religieuses. Etant donné que les prérogatives du juge constitutionnel sont strictement définies par le Constituant ; ce nouveau constitutionnalisme laisse peu de place à la recherche de pouvoirs implicites en ayant recours à l'interprétation. Autrement dit, les normes conventionnelles relatives aux droits et libertés ne seront prises en considération que dans les limites constitutionnellement admises.

En l'espèce, la Constitution algérienne a connu une évolution remarquable à travers une extension progressive du bloc des droits et libertés constitutionnels. Ainsi, le Titre relatif aux principes généraux régissant la société algérienne a réservé le Chapitre IV aux droits et libertés constitutionnels.

Plus d'une dizaine d'articles des 42 réservés aux droits et libertés ont été nouvellement constitutionnalisés et autant renforcés en vertu de la révision constitutionnelle de février 2016.

Parmi les droits et libertés nouvellement constitutionnalisés on peut citer la parité entre les hommes et les femmes sur le marché de l'emploi (Art. 36), la liberté de l'investissement et de commerce (Art. 43), le droit à la culture (Art. 45), la liberté de manifestation pacifique (Art.49), la liberté de presse et le droit d'accès à l'information (Arts. 50 et 51), le droit à l'assistance judiciaire (Art.57) et le droit à un environnement sain (Art. 68).

Aussi, la jurisprudence du Conseil constitutionnel est très riche en matière de protection des droits et libertés fondamentales et de la définition de ceux-ci à la lumière de la Constitution. Le principe de l'égalité, le droit de former des partis politiques, la protection de la vie privée, le droit syndical, la liberté de résidence en sont quelques exemples¹.

Par conséquent et au vue de ce qui précède, nous considérons qu'en matière de définition des droits et libertés, le Conseil constitutionnel est déjà assez bien armé, autant par le contenu de la Constitution que par sa propre jurisprudence. On doit noter aussi que l'Article 188 renvoie à une loi organique qui apportera certainement plus de précisions.

IV- L'encadrement du processus de renvoi de l'exception d'inconstitutionnalité :

Le renvoi de l'exception d'inconstitutionnalité devant le Conseil constitutionnel est du ressort exclusif de la Cour suprême ou du Conseil d'Etat, selon les cas. Ainsi, l'exception d'inconstitutionnalité doit être exercée en tenant compte de deux paramètres essentiels. Premièrement, l'exception d'inconstitutionnalité ne devra pas constituer un facteur

¹- Bousoltane Mohamed, intervention à l'occasion de la célébration du 25^{ème} anniversaire du Conseil constitutionnel, Revue du Conseil constitutionnel N°3-2014, p.24.

supplémentaire qui occasionnera un retard des tribunaux dans le traitement des affaires qui leur sont soumises. Deuxièmement, l'exception d'inconstitutionnalité ne devra pas provoquer un afflux d'affaires dépourvues de fondement juridique devant le Conseil constitutionnel.

C'est pourquoi, l'instauration d'un système de filtrage des exceptions d'inconstitutionnalité à tous les niveaux de la procédure devient indispensable car, il joue un rôle régulateur d'une grande importance pour le fonctionnement du système judiciaire et de la justice constitutionnelle.

Il faudrait peut-être faire remarquer que dans un système, le nôtre, où la justice constitutionnelle dispose jusque-là d'une autonomie totale vis-à-vis de l'ordre judiciaire, l'articulation des rapports entre celui-ci et le Conseil constitutionnel est plus que jamais mise à l'épreuve dans la mesure où le Conseil constitutionnel, à la faveur de l'exception d'inconstitutionnalité, sera dans un avenir très proche appelé à exercer une fonction juridictionnelle propre. Cet aspect-là ne manquera certainement pas de susciter des interrogations de part et d'autres auxquelles les interventions de nos experts et professeurs apporteront des éléments de réponse.

Le recours individuel des justiciables devant le Conseil constitutionnel permettra à celui-ci de consolider ses compétences dans le domaine de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales car, en plus du contrôle *a priori* totalement abstrait, il procédera désormais au contrôle concret vis-à-vis des textes législatifs déjà en vigueur n'ayant pas subi de contrôle *a priori*.

Cette nouvelle combinaison rendra l'action du Conseil constitutionnel plus efficace, car il aura la possibilité de contrôler non seulement la conformité ou la constitutionnalité d'une règle de droit dans un cadre abstrait, mais aussi d'apprécier la constitutionnalité d'une règle mise en application concrète dans le cadre d'un litige donné.

Le contrôle concret de constitutionnalité est un mécanisme innovant en matière de protection des droits et libertés fondamentales en ce qu'il contribue à la purification de l'arsenal juridique des normes contraires à la Constitution.

Il convient peut être de noter que la Constitution algérienne comporte aussi deux autres précisions, qui sont des éléments nécessaires à l'efficacité du mécanisme de l'exception d'inconstitutionnalité ; il s'agit des délais et de l'effet juridique de la décision du Conseil constitutionnel.

En effet, selon l'article 189 (alinéa 2) la décision du Conseil constitutionnel est rendue dans les quatre (4) mois qui suivent la date de sa saisine. Ce délai peut être prorogé une seule fois de quatre (4) mois au maximum, sur décision motivée du Conseil, notifiée à la juridiction saisissante. Conformément aux dispositions de l'article 191 (alinéa 2) lorsqu'une disposition législative est jugée inconstitutionnelle celle-ci perd tout effet à compter du jour fixé par la décision du Conseil constitutionnel.

Pour clore cette brève présentation, je dois dire que les éléments que nous venons de présenter sommairement sont dans l'ensemble les principales questions qui devront être explorées dans l'élaboration d'une loi organique d'application prévue par l'article 188 de la Constitution dont l'efficacité et l'effectivité répondront à l'esprit de cet article qui en constitue le fondement.

Ce sont également ces éléments que nous voudrions approfondir davantage à la lumière des expériences des uns et des autres et la précieuse contribution des experts et professeurs ici présents. D'autant plus que l'Algérie est aujourd'hui en train de poser des bases solides à son propre modèle de justice constitutionnelle dans le cadre plus global de son identité constitutionnelle et des spécificités de son expérience politique et démocratique.

Il est tout à fait évident que la mise en application des réformes constitutionnelles récentes et notamment le recours en inconstitutionnalité affirme l'identité constitutionnelle de l'Algérie, dans le cadre des principes reconnus de la démocratie, de l'Etat de droit et de la protection des droits de l'homme.

Cette identité est mise en relief dans le préambule et le Titre 1 Chapitre 1 de la Constitution. L'Algérie est un Etat à forte orientation sociale se fondant sur les principes d'égalité et de liberté reconquise à l'issue d'une longue guerre de libération, et au prix de lourds sacrifices. Ces Principes font partie des conditions *sine qua none* pour une gouvernance démocratique.

Je vous remercie de votre aimable attention.