

Les méthodes de travail du Conseil constitutionnel algérien en matière de contrôle de conformité et de constitutionnalité

Monsieur Khaled DHINA
Membre
Conseil constitutionnel algérien

De création relativement récente (Constitution du 23 février 1989), le Conseil constitutionnel algérien est actuellement régi par les dispositions de la Constitution révisée et adoptée par référendum le 28 novembre 1996, voilà maintenant neuf ans, jour pour jour. Cette révision a touché notamment la composition du Conseil (qui passe de sept à neuf membres, avec la représentation de deux nouvelles institutions que sont le Conseil de la Nation ou Sénat et le Conseil d'État) ainsi que l'élargissement du droit de saisine au président du Conseil de la Nation.

Il est opportun d'observer, d'ores et déjà, que le Conseil constitutionnel n'est pas intégré au pouvoir judiciaire. Il s'agit d'une institution de contrôle¹ véritablement autonome et totalement indépendante des autres pouvoirs constitués. Il est chargé de veiller au respect de la Constitution.

Outre ses attributions relevant du domaine consultatif² et celles ayant trait au contrôle de la régularité des opérations électorales³, le Conseil constitutionnel est investi du pouvoir de contrôle de constitutionnalité et de conformité à la Constitution de certains textes. Un pouvoir dont l'exercice est étroitement lié au mécanisme constitutionnel de saisine, qui s'exerce dans le cadre de dispositions constitutionnelles⁴ et de règles de fonctionnement de l'institution, déterminées par le Conseil constitutionnel et contenues dans son règlement du 28 juin 2000.

Ainsi, et conformément au programme arrêté pour ce cinquième séminaire des correspondants nationaux de l'ACCPUF, nous nous limiterons, dans cette intervention à la présentation des règles et méthodes observées par le Conseil constitutionnel en matière de contrôle de conformité et de constitutionnalité.

La saisine étant incontestablement la pierre angulaire du contrôle de conformité et de constitutionnalité, nous axerons notre intervention sur ses caractéristiques, les modalités d'examen de son objet ainsi que la sanction qui lui est réservée.

I. Caractéristiques de la saisine

1) Le droit de saisine, en matière de contrôle de conformité et de constitutionnalité est réservé exclusivement au président de la République, au président de l'Assemblée populaire nationale et au président du Conseil de la Nation.

1. Chapitre 1 du titre troisième de la Constitution.

2. Art. 163 al. premier de la Constitution.

3. Art. 88, 89, 90, 91, 93, 96, 97 et 102 de la Constitution.

4. Art. 163 al. 2 de la Constitution et code électoral.

5. Art. 162 et 165 à 169 de la Constitution.

Le champ de contrôle s'étend aux lois organiques, au règlement intérieur de chacune des deux chambres (Assemblée populaire nationale et Conseil de la Nation), aux traités, lois et règlements.

La saisine, dite facultative, peut être indistinctement activée par l'une des trois autorités, il en est autrement de la saisine obligatoire.

En effet, la saisine a un caractère obligatoire dès qu'il s'agit de lois organiques, du règlement de l'une des deux chambres ainsi que de leurs éventuels amendements. Celle-ci est mise en mouvement par le président de la République.

2) Il est intéressant de noter que, si le Constituant a relativement limité le droit de saisine aux trois autorités nationales susvisées, il a adopté un système, assez original voire complexe, combinant le contrôle *a priori* (sanctionné par un avis si le texte soumis au contrôle n'est pas encore rendu exécutoire) et le contrôle *a posteriori* (sanctionné par une décision si le texte soumis au contrôle est déjà rendu exécutoire)⁶.

3) La saisine obligatoire qui concerne les lois organiques ainsi que les règlements intérieurs des deux chambres du Parlement, porte sur l'ensemble du texte soumis au contrôle. Il s'agit dans ce cas d'un contrôle de conformité à la Constitution.

La saisine facultative qui concerne les traités, lois et règlements, porte, tel que précisé dans la lettre de saisine, sur une ou plusieurs dispositions du texte soumis au contrôle. Il s'agit dans ce cas d'un contrôle de constitutionnalité.

4) La saisine est introduite par une lettre qui en précise l'objet et le cadre d'intervention, adressée au président du Conseil constitutionnel. La lettre est accompagnée du texte soumis au contrôle.

Le droit de saisine, de par la position adoptée par le Conseil, est strictement personnel et ne peut être délégué.

La lettre de saisine est impérativement, sous peine d'irrecevabilité, signée par l'autorité constitutionnellement habilitée à saisir le Conseil.

5) La saisine du Conseil constitutionnel est réputée irrévocable. En effet, une fois saisi, le Conseil poursuit la procédure jusqu'à son terme⁷.

La saisine en matière de contrôle *a priori*, a pour effet immédiat de suspendre le délai de promulgation du texte soumis à examen.

6) Le principe de l'autosaisine n'étant pas admis en l'état actuel du système de contrôle institué par le Constituant, le Conseil semble donc destiné à se cantonner dans une position statique.

Cependant, au cours de la dernière décennie, le Conseil a adopté une attitude dynamique, à deux reprises. Cette attitude s'est manifestée à travers l'utilisation d'une technique que je dénommerais « provocation de la saisine » dans le premier cas, et une autre que l'on pourrait qualifier « d'autosaisine accessoire à la saisine principale » dans le second cas.

Le premier cas est illustré par la réaction du Conseil constitutionnel à la suite à la promulgation d'une ordonnance du 19 juillet 1995⁸, introduisant la condition de joindre à la déclaration de candidature à la présidence de la République, un certificat de nationalité algérienne du conjoint du candidat. Dans une déclaration rendue publique le 25 juillet 1995, le Conseil constitutionnel a rappelé la disposition, contenue dans sa décision rendue le 20 août 1989 relative à la loi électorale, et a déclaré une telle condition non conforme à la Constitution.

6. Art. 165 al. 1^{er} de la Constitution.

7. Art. 11 du règlement intérieur du Conseil constitutionnel.

8. Modifiant et complétant la loi du 7 août 1989 portant loi électorale.

Cette déclaration a eu pour effet de provoquer la saisine du Conseil constitutionnel, le 29 juillet 1995, par le président de la République, pour l'examen de la disposition incriminée de l'ordonnance en question. Celle-ci a été sanctionnée par une décision adoptée le 6 août 1995.

Le second résultat de la faculté que s'est octroyée le Conseil constitutionnel, par son avis n° 12/A.L/CC/01 du 13 janvier 2001⁹, d'étendre le champ de la saisine lorsque le contrôle de constitutionnalité d'une disposition implique l'examen d'autres dispositions. En effet, dans le cadre d'une saisine portant sur le statut de membre du Parlement, le Conseil constitutionnel s'est octroyé la possibilité d'apprécier les dispositions pour lesquelles il n'était pas saisi mais qui avaient un lien avec l'objet de la saisine.

Il s'agit là, à notre sens, d'une véritable autosaisine, ne pouvant évidemment s'exercer, qu'accessoirement par élasticité de la saisine « mère ».

Parallèlement à la saisine « classique » ayant pour objet l'examen de la constitutionnalité d'un texte, il existe un autre type de saisine, ayant pour objet l'interprétation de dispositions constitutionnelles.

Dans ce cadre, le Conseil a été saisi par le président de la République en vue de l'interprétation de dispositions constitutionnelles. Cette demande, estimée recevable, a été sanctionnée par un mémoire en interprétation¹⁰.

Cependant cette faculté de saisir le Conseil constitutionnel, en vue de l'interprétation de dispositions constitutionnelles, est admise exclusivement pour le président de la République, en sa qualité de garant de la Constitution. Ainsi, des saisines en interprétation, émanant des présidents de l'une ou l'autre chambre parlementaire ne seront pas recevables.

II. Modalités d'examen du texte objet de la saisine

1) Une fois réceptionnée, la lettre de saisine est enregistrée aussitôt, à la diligence du secrétaire général du Conseil, dans le registre des saisines. Accusé de réception en est donné.

Le Conseil constitutionnel dispose, dans tous les cas de saisine, d'un délai de vingt jours pour rendre, selon le cas, son avis ou sa décision. La date portée sur l'accusé de réception de la saisine constitue le point de départ de ce délai.

2) Concernant la saisine obligatoire (lois organiques notamment), le Conseil constitutionnel se prépare bien avant la réception de la requête par le suivi attentif du cheminement du texte attendu, à travers les différentes étapes de la procédure législative, ainsi que les débats publics (partisans, associatifs, médiatiques et autres) et parlementaires, qu'il suscite. Des dossiers documentaires sont également confectionnés. Il s'agit en fait d'une véritable veille législative.

3) Dès l'enregistrement de la lettre de saisine, le président du Conseil constitutionnel désigne parmi les membres du Conseil, un rapporteur qui s'attèle à l'instruction du dossier.

Le membre rapporteur, agissant en véritable investigateur, est habilité à recueillir toutes les informations et documents afférents au dossier de saisine, avec la possibilité de consulter en cas de besoin un expert de son choix.

À l'issue de l'instruction, le membre rapporteur remet au président du Conseil et à chacun des membres du Conseil ainsi qu'au secrétaire général, copie du dossier de saisine, accompagné d'un rapport et, selon le cas, d'un projet d'avis ou de décision.

9. *Recueil de jurisprudence du Conseil constitutionnel* 2001 p. 16.

10. *Recueil de jurisprudence du Conseil constitutionnel* n° 5-2000.

4) Le Conseil se réunit alors sur convocation de son président ou en cas d'empêchement par un membre qu'il aura désigné. Le Conseil ne peut valablement statuer qu'en présence d'au moins sept de ses neuf membres.

Les délibérations du Conseil sont tenues secrètes et se déroulent toujours à huis clos. Elles portent sur l'ensemble des aspects de la saisine, qu'ils soient de forme, de procédure ou de fond, ainsi que sur la forme et le contenu définitifs de l'avis ou de la décision.

Même si, généralement, l'acte sanctionnant la saisine est rendu au terme d'un consensus, souvent atteint difficilement, la règle d'adoption demeure celle du vote à la majorité des membres présents avec voix prépondérante pour le président du Conseil ou, le cas échéant, le président de séance.

Le vote des membres est strictement personnel et ne peut en aucune manière s'exercer par procuration.

5) Le secrétariat des séances de délibération est assuré à la diligence du secrétaire général qui prépare les réunions du Conseil. La présence de ce dernier aux séances de délibérations se limite à la tenue du plumeau des séances dans lequel sont consignés les débats et toutes les opinions développées par les membres. Le secrétaire de séance ne prend, évidemment, pas part aux débats et encore moins au vote.

Les procès-verbaux des séances du Conseil sont signés par les membres, seuls habilités à les consulter, et le secrétaire de séance.

6) Le droit de saisine étant, à ce jour, limité aux autorités déjà citées, et en l'absence de parties, la procédure d'examen de la saisine n'obéit pas au principe du contradictoire.

Quant aux opinions dissidentes, si elles peuvent être exprimées librement à l'occasion des séances de délibération et sont consignées dans les procès-verbaux de celles-ci, elles ne peuvent être, en vertu de la rigoureuse règle du secret des délibérations, ni publiées, ni exprimées publiquement.

7) Le contrôle de conformité et de constitutionnalité vise essentiellement : à s'assurer qu'aucune disposition ou principe constitutionnels ne sont heurtés dans leur lettre, leur objet et leur esprit ; à veiller au respect de la séparation des pouvoirs et de la répartition de leurs domaines de compétence ; ainsi qu'à la protection et la promotion des droits individuels et collectifs.

Si le Conseil constitutionnel, pour fonder ses avis et décisions, a délibérément restreint, pendant près de douze ans, son « bloc de constitutionnalité » à la Constitution – stricto sensu –, il a fini par l'étendre au préambule de la Constitution, à la faveur d'un avis rendu le 3 avril 2002, à l'occasion d'un projet de révision de la Constitution¹¹.

III. La sanction de la saisine et ses effets

1) À l'issue de leur examen, les saisines du Conseil constitutionnel en matière de contrôle de conformité et de constitutionnalité, sont sanctionnées par deux types d'actes que sont l'avis et la décision.

En effet, lorsque le contrôle intervient avant que le texte soumis à examen ne soit rendu exécutoire, le Conseil sanctionne la saisine par un avis. Il s'agit donc d'un contrôle *a priori* qui s'effectue avant l'entrée en vigueur du texte objet de la saisine.

Inversement, si le contrôle porte sur un texte déjà promulgué et mis à exécution, la saisine est sanctionnée par une décision. Il s'agit là d'un contrôle *a posteriori* qui s'effectue alors même que le texte objet de la saisine a été déjà mis à exécution.

11. Avis n° 01/A.RC/CC/ du 3 avril 2002 – *recueil* 2002 p. 7.

2) L'avis et la décision sont identiques sans distinction particulière sur le plan de la forme.

Ils comportent tous deux un titre d'identification mentionnant le numéro d'enregistrement de l'acte, la date de son adoption ainsi que son objet.

Leur contenu débute par des visas se rapportant à l'origine et la date de la saisine, ses références d'enregistrement, son objet ainsi que les dispositions constitutionnelles et le règlement fixant les règles de fonctionnement du Conseil constitutionnel.

Les visas sont suivis des motifs ou considérants, qui traitent à la fois de la recevabilité de la saisine, de la procédure d'élaboration et d'adoption du texte objet de saisine et bien entendu du fond.

Les considérants développent des raisonnements juridiques et annoncent le dispositif de l'acte dont ils constituent le fondement. Le dispositif est structuré en articles disant essentiellement que telle ou telle disposition du texte soumis à contrôle est constitutionnelle ou non.

L'avis et la décision se terminent par l'indication des dates de séances de délibération, l'ordre de publication au *Journal officiel*, ainsi que les signatures des membres du Conseil présents.

3) Par ses décisions ou avis, le Conseil déclare le texte et/ou les dispositions soumis à contrôle, selon le cas, conformes (ou constitutionnels), partiellement ou totalement non conformes (ou inconstitutionnels) et éventuellement conformes (ou constitutionnels) sous réserve.

En matière de contrôle de conformité d'une loi organique, lorsque le Conseil déclare qu'une disposition n'est pas conforme à la Constitution et qu'elle ne peut être séparée des autres dispositions, la loi objet de saisine ne peut être promulguée².

Si la disposition déclarée non conforme n'est pas en même temps déclarée inséparable de l'ensemble de la loi, le président de la République peut soit promulguer la loi distraite de cette disposition, soit en faire retour au Parlement pour nouvelle lecture. La disposition amendée est soumise à nouveau à l'appréciation du Conseil³.

En matière de contrôle de conformité des règlements intérieurs des deux chambres du Parlement, lorsque le Conseil déclare une disposition non conforme à la Constitution, celle-ci ne peut être mise en application par la chambre concernée⁴.

Les traités, accords et conventions déclarés inconstitutionnels ne peuvent être ratifiés⁵.

En matière de contrôle *a posteriori*, lorsque le Conseil juge telle disposition législative ou réglementaire inconstitutionnelle, elle perd tout effet du jour de la décision⁶. Peut se poser alors un problème de droits acquis résultant de l'application de la disposition depuis son entrée en vigueur.

En matière de contrôle préalable d'une loi ordinaire (saisine facultative), si le Conseil déclare inconstitutionnelle la disposition dont il est saisi et constate que celle-ci est inséparable du texte objet de la saisine, ce dernier est renvoyé au saisissant⁷.

4) Le Conseil constitutionnel utilise également la technique de conformité sous réserve, appelée aussi réserve d'interprétation, qui consiste à déclarer une disposition constitutionnelle, à la condition de se conformer rigoureusement à l'interprétation exposée par le Conseil dans les considérants de l'avis ou de la décision⁸.

Le Conseil a également eu recours à la technique de reformulation, qui consiste à réécrire une disposition afin de la rendre plus précise ou moins ambiguë et la soustraire à une inévitable déclaration d'inconstitutionnalité⁹.

12. Art. 2 du règlement intérieur du Conseil constitutionnel.

13. Art. 3 du règlement intérieur du Conseil constitutionnel.

14. Art. 4 du règlement intérieur du Conseil constitutionnel.

15. Art. 168 de la Constitution.

16. Art. 169 de la Constitution.

17. Art. 7 du règlement intérieur du Conseil constitutionnel.

18. Lire dans ce sens l'avis n° 08/A.LO/CC/99 du 21 février (recueil 1999, p. 22) et l'avis n° 02/D.O/CC/2000 du 27 février 2000 (recueil 2000, p. 20).

19. Lire notamment l'avis n° 3 A.R./CC/97 du 31 juillet 1997 relatif à la conformité du règlement intérieur de l'APN à la Constitution (recueil 2001 p. 21).

Cette dernière technique a cependant valu au Conseil de sévères critiques. Leurs auteurs reprochant au Conseil de s'installer ainsi dans le rôle d'une troisième chambre parlementaire informelle.

5) L'avis ou la décision, dès leur signature et enregistrement, sont notifiés au président de la République et également suivant l'auteur de la saisine, au président de l'Assemblée populaire nationale ou au président du Conseil de la Nation.

Ils sont transmis au secrétaire général du Gouvernement aux fins de publication au *Journal officiel*. Ils sont publiés en même temps que le texte déclaré conforme, constitutionnel ou amputé des dispositions inconstitutionnelles.

6) L'avis et la décision sont archivés et conservés par les soins du secrétaire général conformément à la législation en vigueur.

7) Se fondant sur l'article 168 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de rappeler²⁰ que ses décisions sont définitives, immédiatement exécutoires et s'imposent à l'ensemble des pouvoirs publics. Elles ont par conséquent autorité de la chose jugée et s'imposent aux autorités législatives, exécutives et judiciaires.

Le Conseil constitutionnel a également précisé, dans un autre considérant, que ses décisions produisent continuellement leurs effets aussi longtemps que la Constitution n'aura pas été révisée et aussi durablement que les motifs qui fondent leur dispositif n'auront pas disparu²¹.

Conclusion

Pour conclure, je voudrais souligner que la spécificité du Conseil constitutionnel algérien réside dans le fait que si ses missions sont déterminées par la Constitution, le Constituant, dans un souci évident d'indépendance de l'institution, a expressément attribué à celui-ci, la prérogative de fixer ses règles de fonctionnement, empêchant ainsi le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif de participer à la création de ces règles.

Néanmoins, si cette spécificité par laquelle le Conseil s'affirme comme étant son propre législateur, caractérise le contrôle de conformité et de constitutionnalité, il en est autrement du contrôle en matière électorale, pour lequel une loi organique portant régime électoral vient « s'installer » entre les dispositions constitutionnelles et le règlement fixant les règles de fonctionnement du Conseil.

Le règlement fixant les règles de fonctionnement du Conseil peut, dès lors, être enrichi régulièrement par l'apport de sa propre jurisprudence.

Enfin, et à titre d'illustration, il convient d'observer qu'en matière de contrôle de conformité et de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a rendu, de sa création en 1989 jusqu'à la révision de la Constitution en novembre 1996, trois avis et cinq décisions (huit saisines en sept ans et demi); alors que, de novembre 1996 jusqu'à ce jour, elle a rendu 21 avis et une décision (22 saisines en neuf ans). Cette sensible augmentation des saisines est due, principalement, à l'introduction du contrôle préalable obligatoire des lois organiques.

Cependant, il est certain que si le droit de saisine venait à être élargi à d'autres acteurs (minorités parlementaires et éventuellement citoyens par voie d'exception), il s'exercerait essentiellement dans le cadre du contrôle facultatif et augmenterait considérablement la charge de travail du Conseil constitutionnel.

20. Notamment dans sa décision n°01-DO-CC-95 du 6 août 1995 relative à la constitutionnalité du point 6 de l'article 108 de la loi électorale (*recueil* 1989-1996).

21. Lire à ce propos la décision n°01-DO-CC-95 du 6 août 1995 (*recueil* 1989 à 1996 p. 27) et l'avis n°01/A.LO/CC du 5 février 2004 (*recueil* 2004 p. 16).