

Remarques sur l'institution d'une juridiction
constitutionnelle / Dominique Breillat. — Extrait de :
Revue juridique de l'USEK. — N° 3 (1994), pp. 185-196.

I. Contrôle juridictionnel des lois. II. Droit
constitutionnel. III. Gouvernement fédéral.

PER L1311 / FD56568P

REMARQUES SUR L'INSTITUTION D'UNE JURIDICTION CONSTITUTIONNELLE*

PAR

Dominique BRELLAT
Doyen de la Faculté de Droit et des Sciences Sociales
de l'Université de Poitiers

L'existence d'une juridiction constitutionnelle apparaît comme une évidence dans certains États, et plus particulièrement dans les États fédéraux. Il y a dans ce cas, nécessité d'une instance afin de trancher les problèmes de compétences. La Constitution détermine les domaines relevant de l'État fédéral et ceux relevant des entités fédérées, avec parfois, s'y ajoutant, des solutions intermédiaires du type compétence concurrente. En outre, il importe d'assurer une protection des droits des différentes composantes car le principe de majorité ne peut s'appliquer automatiquement. Il convient de faire en sorte que la majorité de la population ne puisse imposer de façon systématique sa décision à la minorité, car ce serait méconnaître la diversité de composition de l'État.

En revanche, il en va tout à fait différemment dans un État unitaire. L'existence d'une juridiction constitutionnelle obéit à une autre préoccupation. Il s'agit de renforcer l'idée d'État de droit, afin que la hiérarchie des normes soit pleinement assurée, notamment parce que la Constitution comporte l'énoncé des droits et libertés des citoyens. Une loi ne doit pas pouvoir venir porter atteinte à ces droits et libertés constitutionnellement protégés. On comprendra que les États unitaires qui se sont engagés dans cette voie sont souvent ceux qui ont fait l'amère expérience de la dictature, comme l'Italie, l'Allemagne (bien que dans ce pays il y avait nécessité en raison du fédéralisme), l'Espagne, le Portugal... Nombre d'ex-pays socialistes aujourd'hui, se dotent également d'une juridiction constitutionnelle. En

*) Communication donnée lors du débat sur «le Conseil Constitutionnel au Liban», à la Faculté de Droit, Jbeil-Byblos, le 28 avril 1994.

revanche ce sont les démocraties les plus solides, les mieux ancrées qui manifestent le plus de réticence à l'égard de ce type d'institution. On citera bien sûr le Royaume-Uni. Mais il y a des raisons évidentes. Comment contrôler la constitutionnalité des lois quand il n'existe pas de constitution écrite? On peut mentionner un autre pays peu suspect de porter atteinte aux droits de l'Homme: les Pays-Bas. Ils furent de tout temps un havre pour les persécutés. Lorsque les néerlandais ont adopté leur nouvelle constitution, la question, au long des vingt ans de débats, fut examinée, discutée, pour conduire, finalement, à un refus.

Depuis 1789, la France n'a jamais connu de tentative sérieuse en la matière. Bien au contraire, il y eut toujours un courant hostile dominant et les rares expériences tentées ne furent guère sérieuses. Le Premier et le Second Empire, avec un contrôle exercé par le Sénat conservateur (chargé de «conserver» la Constitution) ne connaissaient pas l'indépendance de l'institution. La IV^e République, de 1946 à 1958, avait institué plutôt un contrôle de la légalité de la Constitution, qu'un contrôle de la constitutionnalité des lois, préférant faire triompher finalement la loi, tout en donnant l'impression d'un respect de la hiérarchie des normes.

Parmi les différentes «révolutions» apportées par la Constitution du 4 octobre 1958, l'une d'entre elles est passée inaperçue, ou tout au moins n'a pas été perçue dans sa réelle dimension. Pour la première fois, il y avait place pour l'existence d'un véritable contrôle de la constitutionnalité des lois. Mais on y a attaché peu d'importance car le Conseil constitutionnel n'apparaissait que comme l'une des multiples armes devant permettre à l'Exécutif, et avant tout au Gouvernement, d'exercer son emprise sur un Parlement qui, dans le passé, avait souvent outrepassé ses droits en assujettissant le Gouvernement. Dans les manuels parus dans les premières années de la V^e République, l'étude du Conseil constitutionnel était reléguée à la fin de l'ouvrage dans une rubrique intitulée «les Conseils» où l'on étudiait successivement le Conseil constitutionnel, le Conseil économique et social et le Conseil supérieur de la Magistrature. Aujourd'hui les développements qui lui sont consacrés sont - à juste titre - considérables et il est devenu l'objet quasi unique des colloques de droit constitutionnel en France. Celle-ci a intégré le camp des juridictions constitutionnelles, et même si le rôle du Conseil n'est pas encore celui joué par la Cour constitutionnelle italienne ou la Cour de Karlsruhe en Allemagne, les évolutions intervenues en 1971 (décision intégrant le Préambule de la Constitution dans le bloc de la constitutionnalité) et en 1974 (révision constitutionnelle permettant à 60 parlementaires de le saisir), l'ont fait

reconnaître. Sa tâche majeure reste le contrôle de la constitutionnalité des lois, même si d'autres missions lui sont assignées comme le contrôle des élections parlementaires, réforme devenue particulièrement nécessaire en 1958. C'est cependant essentiellement à sa fonction de contrôle de la constitutionnalité des lois que je consacrerai mes propos car il s'agit de celle qui est la plus délicate à assurer.

De par les questions qu'il est amené à examiner, le Conseil constitutionnel se trouve au centre de débats quand ce ne sont pas des polémiques et cela entraîne bien souvent des risques pour l'institution (I). Mais s'il sait garder la mesure et éviter de tomber dans certains pièges qu'il parvient parfois difficilement à éviter, il peut alors être une chance pour le système politique (II).

I. LES RISQUES ENCOURUS PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Institution inhabituelle dans notre longue et mouvementée histoire constitutionnelle, le Conseil constitutionnel devait se faire admettre en sachant très bien que tout de suite apparaîtrait la critique classique: celle du gouvernement des juges.

A. La question de la légitimité de l'institution

C'est la légitimité même du Conseil qui a souvent, et de façon régulière, été remise en cause. Une première contestation, et elle est fondamentale, porte sur la légitimité de sa mission. L'autre contestation est peut-être plus secondaire, même si c'est bien souvent celle qui polarise le plus les critiques.

1) La légitimité de la mission

La reconnaissance du contrôle de la constitutionnalité des lois a été très difficilement admise en France. Le contrôle était absolument interdit aux juges par le Décret des 16 et 24 août 1790. Tout système à l'américaine était impossible en vertu du dogme de la séparation des pouvoirs affirmé par l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Le mauvais souvenir des Parlements de l'Ancien Régime ne faisait que renforcer cette volonté de refus. Mais l'idée de la loi, expression de la volonté générale, faisait également obstacle à une juridiction de type autrichien, qui est le modèle aujourd'hui dominant en Europe.

En outre les rares expériences historiques - Sénats impériaux - ne plaidaient guère en faveur de l'expérience, même si la IV^e République avait fait une timide tentative.

Mais c'est parce qu'en 1958 se posait un problème de répartition des compétences que le doigt a été mis dans l'engrenage. Cette autre «révolution» juridique qu'a été la délimitation du domaine de la loi dans l'article 34 nécessitait un organe capable d'arbitrer entre le Parlement qui souhaiterait affirmer sa compétence au titre de cet article 34 et le Premier Ministre habilité à agir au titre de l'article 37. Les constituants craignaient avant tout que le Parlement ne respecte pas cette distinction et ne cherche ainsi, comme sous les régimes précédents, à affaiblir le Gouvernement. Cependant les rédacteurs de la Constitution ont confié une mission plus large, à savoir celle du contrôle de la constitutionnalité des lois, mais en ne permettant qu'une saisine très limitée du Conseil constitutionnel puisque seuls le Président de la République, le Premier Ministre et les présidents des assemblées étaient compétents pour déférer une loi. Dans quelques cas, le Conseil était saisi automatiquement mais essentiellement là encore pour empêcher le Parlement d'aller au-delà de ses compétences.

Cette fonction de contrôle de la constitutionnalité des lois que le Conseil va exercer avec une extrême prudence jusqu'en 1971, puis ensuite avec de plus en plus d'audace est encore contestée, notamment par une partie de la classe politique. En 1982, à la suite de la décision sur les nationalisations, M. Lionel JOSPIN, alors Premier Secrétaire du Parti socialiste déclarait : «C'est la première fois dans l'histoire de la V^e République que le Conseil constitutionnel empêche la promulgation d'une loi qui est au cœur même du dispositif mis en place par un Président de la République et une Assemblée Nationale légitimement élus». En 1986, à la suite de la censure de la loi sur la presse et de la loi sur la communication ainsi qu'à la suite de la décision relative aux ordonnances avec de «strictes réserves d'interprétation», le Garde des Sceaux, M. Albin CHALANDON estimait que «le pouvoir discrétionnaire du Conseil constitutionnel est une anomalie». Beaucoup plus grave, on a vu le Premier Ministre M. BALLADUR, critiquer l'institution en parlant de «dérive», en raison de l'annulation d'une loi sur la maîtrise de l'immigration, les 12-13 août 1993 et mettant en cause le droit d'asile. Ces remarques faites lors du Congrès chargé de ratifier la révision constitutionnelle mettant en échec la décision du Conseil constitutionnel ont entraîné une réplique du Président du Conseil constitutionnel nécessitant l'intervention du Chef de l'État pour mettre fin à la polémique. On ne peut que regretter les déclarations du Premier

Ministre qui semblait méconnaître que les décisions du Conseil s'imposent aux pouvoirs publics et les propos du Président BADINTER soumis à une obligation de réserve.

En réalité, derrière une critique qui semblait être une critique de fond, c'était en réalité beaucoup plus une critique à l'égard de la composition du Conseil considéré comme comprenant en majorité des personnes appartenant à l'opposition et donc, suspects, a priori, de vouloir s'opposer au gouvernement sur place.

2) La légitimité de la composition

A partir du moment où une juridiction constitutionnelle, chargée d'examiner la conformité à la Constitution de lois élaborées par un Parlement élu, ne peut bénéficier de la même légitimité démocratique, la composition de l'institution doit apporter des garanties indiscutables d'impartialité.

Le Conseil constitutionnel, comprend neuf membres nommés - sans compter quand il en existe et qu'ils peuvent siéger, les anciens présidents de la République -. La composition n'est pas satisfaisante en France dans la mesure où aucune qualification juridique n'est exigée des membres. On n'y trouve actuellement que trois professeurs de droit dont un seul véritablement spécialiste de droit constitutionnel. La conséquence en est que l'on parle très souvent d'un dixième membre innommé, à savoir le Secrétaire général. A cet égard, les exigences du système libanais nous paraissent de loin préférables. Mais il faut se méfier aussi du système de l'élection et les pays qui le pratiquent ne sont pas exempts de critiques. Ainsi en Allemagne parlera-t-on à propos de chacune des chambres de la Cour constitutionnelle, d'un Sénat rouge, plutôt de couleur social-démocrate et d'un Sénat noir, plutôt dominé par les chrétiens-démocrates. En fait, nommés ou élus, tout dépend de la personnalité des membres et certains d'entre eux, comme le Doyen VEDEL, ont su jouer un rôle éminent marqué à la fois par la compétence et l'impartialité.

Les membres du Conseil, quand bien même ils avaient eu une activité politique, ont toujours su faire preuve d'indépendance et les critiques formulées ont été plus du domaine du procès d'intention que de la manifestation d'une quelconque réalité. En outre, le non renouvellement, comme au Liban, constitue une garantie supplémentaire d'impartialité et d'indépendance. Ainsi que le disait le Président BADINTER, «Nous avons un devoir d'ingratitude envers ceux qui nous ont nommés». La formule est heureuse et exacte.

Les critiques apparaissent plus fondées dès lors que l'on évoque l'idée de gouvernement des juges.

B. Le Gouvernement des juges

Deux remarques majeures peuvent être formulées. Le contrôle de la constitutionnalité des lois implique un examen de la loi par rapport à la Constitution. C'est sans doute une vision qui pourra apparaître simpliste. Elle doit le rester. Or la tendance est d'étendre le domaine de la règle constitutionnelle qui doit s'imposer à la loi. Le bloc de la constitutionnalité semble s'étendre au-delà du seul texte écrit de 1958. D'autre part le Conseil doit se comporter véritablement comme une juridiction dans la procédure qui est mise en œuvre.

1) Le bloc de la constitutionnalité

En 1958, la Constitution faisait l'objet à propos du contrôle de la constitutionnalité des lois d'une approche minimale. Les travaux préparatoires de la Constitution montrent que c'était l'interprétation des constituants. La IV^e République avait exclu expressément du contrôle le Préambule et si en 1958 cela n'a pas été précisé c'est parce que c'était une évidence. Or l'enjeu était d'importance car exclure le Préambule du contrôle ne permettait pas de protéger les droits fondamentaux dans la mesure où ceux-ci figurent dans le Préambule de 1958, parce que celui-ci renvoie à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et au Préambule de la Constitution de 1946. Cependant, profitant de cette lacune, le Conseil constitutionnel, dans sa célébrissime décision du 16 juillet 1971 sur la liberté d'association, a inclus le Préambule de la Constitution dans le bloc de la constitutionnalité. C'est à notre avis la taille maximale qu'aurait dû atteindre celui-ci et encore à condition de ne pas y inclure les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

Or le Conseil constitutionnel est allé au-delà de ce seuil, rendant imprévisibles ses décisions, dans la mesure où nul n'est en mesure de déterminer ce que contient précisément le bloc de la Constitutionnalité. En effet certains de ses éléments ne sont connus qu'au fil des décisions et sont donc susceptibles de croître encore.

Il en est ainsi des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. Cette notion avait été introduite dans le Préambule de la Constitution de 1946, à l'initiative des parlementaires MRP qui souhaitaient

ainsi indirectement reconnaître la liberté de l'enseignement. Sans doute pouvait-on voir aussi un hommage rendu à la III^e République pour son œuvre législative émancipatrice à certains moments de son existence. Mais aucune liste exhaustive de ces principes n'existe. Et le Professeur RIVERO a pu s'interroger de façon lapidaire en posant trois questions: Quelle République? Quelles lois? Quels principes? Cela a permis au Conseil constitutionnel d'inclure dans le bloc de la constitutionnalité par exemple la liberté d'association, la liberté individuelle, la liberté d'enseignement et de conscience, l'existence et l'indépendance des juridictions administratives, le respect des droits de la défense ou encore, ce que nous aurons du mal à contester, le principe de l'indépendance des professeurs de l'enseignement supérieur.

Le Conseil est allé plus loin en invoquant des principes à valeur constitutionnelle, comme le principe de continuité du service public, à propos du droit de grève dans l'audiovisuel. De tels principes ne figurent dans aucun texte. Ils sont dégagés par le Conseil constitutionnel, comme le Conseil d'État a pu dégager de son côté les principes généraux du droit.

De même, le Conseil détermine des objectifs à valeur constitutionnelle qui eux aussi ne s'appuient sur aucun texte précis de valeur constitutionnelle. Il a ainsi posé la nécessité de la «sauvegarde de l'ordre public, le respect de la liberté d'autrui et la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socio-culturels», en 1982, 1986 et 1989, à propos de lois relatives à l'audiovisuel ou bien le «pluralisme des quotidiens d'information politique et générale», à propos de la loi sur les entreprises de presse en 1984 ou encore la «maîtrise des dépenses de santé», lors de l'examen en 1991 de la loi sur le tabagisme et l'alcoolisme.

Il faut ajouter à cela des techniques empruntées souvent au Conseil d'État. Ainsi l'erreur manifeste d'appréciation a fait son entrée au Conseil constitutionnel, même si aujourd'hui il préfère éviter le mot erreur, évoquant par exemple un «choix manifestement injustifié». Ou bien encore il utilisera ce que certains ont qualifié de «bonne à tout faire», à savoir le principe d'égalité dont l'une des dernières utilisations au début de cette année à propos de la révision de la loi FALLOUX, relative à l'enseignement privé a encore suscité certaines polémiques.

Par la technique des moyens d'ordre public il parvient à une certaine forme d'autosaisine que la Constitution lui refuse. Il en est de même lorsque à propos d'une loi modifiant une loi ancienne il examine cette dernière. D'autres techniques peuvent être citées comme la réserve d'interprétation ou la mise en

conformité qui permet au Conseil, en examinant un texte, d'en formuler le mode d'emploi.

Nous sommes ainsi en présence d'un bloc de la constitutionnalité susceptible de s'étendre de façon démesurée, en suscitant une insécurité juridique. Et cela devient difficilement admissible dans la mesure où le Conseil n'a pas développé une procédure permettant une certaine transparence.

2) La procédure devant le Conseil constitutionnel

Sans doute compréhensible dans les premières années de la V^e République, lorsque le Conseil constitutionnel n'intervenait que sur des problèmes techniques et où les saisines étaient rares et réservées à quatre personnes seulement, la procédure «rudimentaire» qui y prévaut est moins admissible. Elle a pu être critiquée récemment à propos du contentieux électoral et il ne serait pas impossible que la Cour européenne des droits de l'Homme ait à en connaître. Mais des critiques non moins pertinentes peuvent être formulées à propos de l'examen de conformité des lois à la Constitution.

On a pu reprocher le caractère limité de la saisine. Certes elle a été élargie de façon significative en 1974, en incluant les parlementaires et cela a joué en faveur de l'opposition. Mais le citoyen est absent. Un projet de révision constitutionnelle en 1990 avec ce que l'on a appelé improprement l'exception d'inconstitutionnalité avait voulu faire pénétrer le citoyen. Le projet n'est pas allé à son terme et certaines lois peuvent parfois être délibérément écartées du contrôle du Conseil si majorité et opposition s'entendent pour refuser de le saisir. Tel a été par exemple le cas avec le nouveau Code Pénal, texte qui, pourtant intéressait au premier chef les droits et libertés des citoyens.

On a critiqué aussi l'absence de caractère contradictoire dans la procédure. La rapidité avec laquelle les décisions doivent être prises ne facilite pas cet aspect. Le Conseil dispose d'un délai d'un mois qui peut être ramené à huit jours en cas d'urgence pour statuer. Sans doute y a-t-il des efforts de nature empirique pour atténuer cet inconvénient; ils sont largement insuffisants.

Enfin, on soulignera le caractère secret de la procédure. Certes depuis 1983 le texte des saisines est publié. C'est un début timide. Cela ne saurait être suffisant.

Et pourtant, en dépit de ces critiques, le Conseil peut être une chance pour le système politique français.

II. LES CHANCES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel peut trouver une place éminente - et surtout reconnue - dans le système politique français s'il sait mettre en exergue un certain nombre d'éléments. Il doit se cantonner à un rôle strict et faire preuve de prudence et de rigueur (A). Il doit aussi faire comprendre la finalité de son contrôle (B).

A. L'exigence de prudence et de rigueur

Le Conseil constitutionnel ne saurait se substituer au Parlement ou au Gouvernement. Il ne doit pas hésiter à s'engager dans une certaine autolimitation, de même que lorsqu'il intervient il doit avoir pour principe le cantonnement juridique.

1) L'Autolimitation

L'attitude du Conseil constitutionnel a été particulièrement prudente dans les premières années de la V^e République où il a eu une conception restrictive de son rôle. Ce fut le cas notamment lors de la grave crise de l'automne 1962, provoquée par la décision du Général de Gaulle de recourir à l'article 11 pour réviser la constitution. Saisi par le Conseil constitutionnel de la validité de la loi référendaire, il affirmait pour dénier sa compétence qu'il «résulte de l'esprit de la Constitution que le Conseil constitutionnel un organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics que les lois que la Constitution a entendu viser dans son article 61, sont uniquement les lois votées par le Parlement et non point celles qui, adoptées par le peuple à la suite d'un référendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale». Il est évident que si le Conseil avait reconnu sa compétence, la décision qu'il aurait été amené à rendre n'aurait pu être qu'une décision d'annulation, engendrant une crise qui aurait très certainement pu emporter le Conseil lui-même.

Le grand danger pour lui est que les acteurs politiques auront tendance à chercher à l'utiliser, afin d'arbitrer un conflit dont le respect du droit ne sera pas forcément l'enjeu. On perçoit cette évolution depuis 1974 où la tentation est grande pour l'opposition d'en faire une sorte de troisième chambre ou une instance d'appel là où l'action politique a échoué. Et les parlementaires essaient de l'entraîner sur ce terrain. C'est pourquoi conscient de ce danger, le Conseil a été conduit à indiquer de façon bien nette quel devrait être son rôle. Dès 1975, à l'occasion de la première décision rendue suite à la première

saisine par des parlementaires, il affirmait qu'il «n'a pas un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement». De même en 1985, dans sa décision relative à la Nouvelle-Calédonie, il maintenait cette attitude. «L'objet de ce contrôle est non de gêner ou de retarder l'exercice du pouvoir législatif, mais d'assurer sa conformité à la Constitution».

Sans doute, bon nombre de lois qu'il est amené à examiner sont le fruit d'une action politique et sont adoptées après des débats de nature politique. S'il doit se méfier des débats politiques, il ne peut pas, pour autant, fuir une question parce qu'elle rencontre la politique. Mais c'est en se cantonnant dans le débat juridique qu'il assurera son autorité.

2) Le cantonnement juridique

Pour le Conseil constitutionnel, il ne doit y avoir que le droit, rien que le droit, mais tout le droit, sous réserve de ne pas utiliser le droit comme un moyen au service d'une finalité politique. Il présente de plus en plus cette image de cantonnement juridique à travers un certain nombre de signes. Ainsi, la motivation de ses décisions est de plus en plus longue, de plus en plus précise. La décision du 13 août 1993, relative à la maîtrise de l'immigration comporte cent trente-quatre considérants. Cela n'a pas empêché malgré tout les polémiques et les critiques ainsi que nous l'avons déjà souligné. Mais que n'aurait-on pas dit d'une décision lapidaire à peine motivée, rédigée en trois ou quatre considérants. Ce qui a été reproché au Conseil dans cette décision, c'est aussi une discontinuité dans sa jurisprudence qui vient jeter le trouble. Sans doute, les juridictions françaises connaissent habituellement les revirements de jurisprudence, mais de la part d'une juridiction constitutionnelle, leur retentissement est beaucoup plus grand.

B. La finalité du contrôle

Le Conseil constitutionnel doit aussi montrer la finalité de son contrôle. Sans doute s'agit-il de faire respecter la hiérarchie des normes. Mais il y a en fait une autre finalité. Cela a été dans un premier temps de protéger les pouvoirs publics. Aujourd'hui l'accent est mis sur la protection des droits fondamentaux.

1) La protection des pouvoirs publics

Le Conseil constitutionnel est apparu sans doute dans un premier temps

comme destiné à protéger l'Exécutif. Les conditions de sa saisine, les domaines dans lesquels il pouvait intervenir, les hypothèses où il devait intervenir obligatoirement et notamment le contrôle des règlements des assemblées, tout montrait le sens de l'institution. La Constitution de 1958 voulait réagir à la IV^e République, où le rôle du Parlement avait été trop fort. Tout était fait pour l'affaiblir et le Conseil constitutionnel n'était que l'un des moyens parmi d'autres, mis en place par le constituant. L'opposition y a vu un instrument docile de l'Exécutif et cette idée sera encore longtemps présente, même après 1971, lorsque le Conseil aura apporté la preuve de son indépendance. En 1978, M. François MITTÉRAND déclarait: «C'est une institution à la Napoléon III dont il faudra se défaire». Sans doute entend-on encore ce type de critique, mais cela résulte d'une analyse superficielle et le Conseil constitutionnel semble avoir reçu une nouvelle mission à la faveur de la réforme de 1974: protéger l'opposition. La révision constitutionnelle intervenue alors avec la possibilité pour 60 parlementaires de saisir le Conseil constituait pour M. GISCARD D'ESTAING les éléments d'un statut de l'opposition. Et celle-ci, bien que sévère à l'égard de l'institution, ne manquera pas de se servir de cette arme et verra souvent ses arguments retenus par le Conseil. Depuis cette date, c'est de l'opposition que viennent la quasi-totalité des saisines. Lorsque le Président de la République saisit le Conseil à propos d'un traité sur le fondement de l'article 54, c'est pour éviter un recours ultérieur de l'opposition contre la loi autorisant la ratification de ce traité.

On retrouve cette idée dans le Conseil constitutionnel libanais avec la possibilité donnée à dix députés de le saisir. Là encore, il s'agit de protéger les droits de l'opposition. Les juridictions constitutionnelles européennes permettent aujourd'hui, en règle générale, à une fraction des parlementaires d'intenter un recours contre les lois.

Mais aujourd'hui c'est beaucoup plus la protection des droits fondamentaux, et donc des citoyens, qui est mise en avant.

2) La protection des droits fondamentaux

La volonté de mieux garantir ce que l'on appelle aujourd'hui sous l'influence de l'Allemagne les droits fondamentaux est l'un des arguments mis en avant par les défenseurs d'un contrôle de la constitutionnalité des lois. La jurisprudence élaborée par la Cour constitutionnelle italienne ou la Cour allemande de Karlsruhe a acquis un prestige, car dans des pays qui avaient connu la dictature, la protection des droits par le juge constitutionnel est apparue comme une garantie essentielle. De plus, des réformes comme la

Verfassungsbeschwerde intervenue en Allemagne en 1969 afin d'offrir une possibilité de recours au citoyen lorsqu'il est lésé dans ses droits fondamentaux, ont contribué à développer cette idée.

La décision du 16 juillet 1971, relative à la liberté d'association, s'inspirait aussi de cette idée. En intégrant le Préambule de la constitution, et par là même la Déclaration de 1789 et le Préambule de 1946 au bloc de la constitutionnalité, le Conseil constitutionnel se donnait la possibilité de devenir le gardien des droits fondamentaux. Si cette décision apparaît comme la manifestation éclatante de cette volonté, certains auteurs souligneront que l'on pouvait déjà trouver ce souci dans des décisions antérieures.

Aujourd'hui, lorsque l'on dresse le bilan des décisions rendues par le Conseil constitutionnel force est de constater que son rôle a contribué à affermir ce que depuis 1990 il n'hésite plus à appeler lui-même les «droits fondamentaux». Il va de soi que nul ne voudrait critiquer cette finalité assignée à son contrôle, si ce n'est que l'interprétation faite par le Conseil n'est pas toujours partagée par les forces politiques.

CONCLUSION

Depuis 35 ans, le Conseil constitutionnel n'a toujours pas définitivement assis son autorité, peut-être parce qu'il n'a pas su éviter tous les écueils qui se sont présentés à lui. Le contrôle de la constitutionnalité des lois n'est pas encore complètement admis. Mais on constatera qu'aux États-Unis, après plus de cent trente ans, la Cour Suprême était contestée à l'occasion du New Deal. Cela montre que dans ce domaine rien n'est jamais acquis mais il reste possible de surmonter les crises. Il faut souhaiter au Conseil constitutionnel libanais qu'il sache rapidement et sans heurt se faire reconnaître, mais les débats d'aujourd'hui montrent qu'à cet égard on peut avoir foi dans son avenir.