



ASSEMBLEE GENERALE ANNUELLE

Rabat (Maroc), 22 et 23 septembre 2016

PARLEMENT ET CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ

Transcription de l'intervention de

Frédéric Janssens
Secrétaire général (Greffier) du Parlement de Wallonie (Belgique)



Madame la Présidente,
Chers Collègues,

Lorsque l'on se décide à venir écouter un exposé sur le contrôle de constitutionnalité et les parlements, ce sont sans doute des noms tels que Kelsen, Marbuy ou Madison que l'on s'attend à entendre.

Mais non, je vais citer le nom de personnes qui nous sont ou nous ont été plus proches. En l'occurrence, Alain Delcamp qui était Secrétaire général du Sénat français et qui a écrit, en 2011, un article que je vous recommande sur les relations entre les parlements et les cours constitutionnelles¹. La seconde personne à laquelle je voudrais dédicacer ou tenter de dédicacer cette intervention, c'est Corinne Luquiens, ancienne Secrétaire générale de l'Assemblée nationale française, qui, elle, a fait plus que commettre un article puisqu'elle est quasiment passée à la concurrence². En fait, chacun pourra apprécier, au terme de l'exposé, s'il s'agit de concurrence, de collaboration, voire d'ennemi.

Je dois aussi, au début de cet exposé, vous révéler -à certains en tout cas- un lourd secret : je ne suis pas juriste mais économiste. Je vais donc plutôt m'intéresser à l'économie des relations entre le juge constitutionnel et le parlement qu'à des aspects juridiques que beaucoup d'entre vous maîtrisent bien mieux que moi ; par avance, mes excuses.

Une autre observation, c'est qu'en préparant cet exposé, j'ai dû faire le constat d'une très grande diversité dans les cours constitutionnelles et leurs relations avec les parlements. Cette présentation sera plus prospective que systématique. J'éviterai l'écueil des exemples particuliers et également celui des statistiques car les situations sont totalement différentes. Pour plus de facilité, j'utiliserai généralement la dénomination de « cours constitutionnelles » en mesurant bien que cela peut heurter certaines conceptions.

Vous êtes plus compétents que moi. Mon temps, m'a-t-on dit, est relativement limité et il faudra laisser un moment pour un débat. J'organiserai donc mon exposé en deux parties. Une première pour nous rafraîchir la mémoire par rapport à des concepts que l'on pratique parfois intuitivement ; une deuxième partie beaucoup plus courte au cours de laquelle je vous présenterai quelques réflexions pour éclairer le débat.

Dans cette première partie, je voudrais essayer de vous présenter non pas l'histoire mais l'origine et la situation actuelle des cours constitutionnelles, en évitant les cas particuliers.

Tout d'abord, il convient d'essayer de comprendre pourquoi, tout à coup, on a créé des cours constitutionnelles puisque, au départ, dans nos systèmes démocratiques, ce qui avait la primeur, c'était le principe de souveraineté du législateur que d'aucuns appellent également « légicentrisme ».

Le principe était simple : la loi ne peut mal faire puisqu'elle est adoptée par des représentants élus par le peuple qui bénéficient d'une légitimité représentative et qui, *de facto*, ne vont pas aller contre l'intérêt de leurs mandants.

1 A. DELCAMP, « Les relations entre les parlements et les cours constitutionnelles », *Informations constitutionnelles et parlementaires*, 2011, n° 202, pp. 4-23

2 NDI : le 18 février 2016, C. Luquiens est devenue Membre du Conseil Constitutionnel sur proposition du Président de l'Assemblée nationale

Autrement dit, dans une telle conception, les parlements n'expriment la souveraineté du peuple que dans le cadre de la Constitution. Un autre angle d'analyse, conduit à considérer que dans un tel système, les parlements s'auto-contrôlent ou sont omniscients. Les chambres, en adoptant les lois, discutent à fond de la constitutionnalité de celles-ci et se prononcent avec une conscience exemplaire. Ces systèmes existent encore dans quelques pays où il y a une discipline interne forte et où les parlementaires sont, avant tout, soucieux de la Constitution.

Ces systèmes ne sont pas à rejeter car le rôle des fonctionnaires parlementaires y est extrêmement important puisqu'il leur appartient sans cesse de rappeler aux membres des parlements ce qu'est cette fameuse Constitution qu'ils doivent respecter par eux-mêmes en l'absence de cour constitutionnelle.

D'autres encore disent qu'il n'y a pas besoin de cour constitutionnelle car dans l'hypothèse où un parlement ne respecterait pas une Constitution, il deviendrait le symbole d'une tyrannie dans laquelle la justice elle-même n'aurait plus sa place et, si cela devait se produire, cela ne durerait pas puisque la population se rebellerait et qu'il y aurait de nouvelles élections.

Chacun mesure bien qu'il y a un peu d'idéal dans ce type d'analyse. On en rapprochera la Constitution grecque de 1927 qui prévoit tout simplement que sa garde est confiée au patriotisme des Hellènes.

Si le contrôle du parlement par une cour constitutionnelle n'existe pas, *de facto*, le pouvoir législatif fait la loi comme il l'entend. Le pouvoir judiciaire applique la loi quelle qu'elle soit. On peut donc aussi arriver à une situation où la Constitution est à la merci d'une majorité parlementaire, y compris en dehors des limites fixées pour sa révision. Cela, c'est la situation essentiellement passée. Il y a encore quelques pays où il n'y a pas de cour constitutionnelle mais, aujourd'hui, dans une majorité de pays, il y a un contrôle. Il faut d'ailleurs mettre en évidence notamment la situation des anciens pays du bloc dit de l'Est qui se sont dotés d'une cour constitutionnelle sans beaucoup d'hésitation, preuve que la réflexion à ce sujet était arrivée à maturité.

Il y a cependant toujours des pays où, par tradition, il n'y a pas de contrôle externe. C'est typiquement le cas du Royaume-Uni puisqu'il n'y a pas de Constitution écrite.

Nous allons évidemment revenir vers les pays où il y a des cours constitutionnelles en se référant à la pensée de Michel Debré qui a considéré, dans sa réflexion sur l'organisation de la France, qu'il convenait, à un moment, de protéger les libertés fondamentales dont le respect est indispensable ou encore les principes fondamentaux à la base de tout régime libéral.

C'est ce mouvement, dit de justice constitutionnelle, qui a conduit à la création des cours avec une volonté très claire qui est celle d'équilibrer les pouvoirs. Cela étant, chacun peut déjà réfléchir à la question de savoir s'il est indispensable qu'il y ait une cour constitutionnelle pour qu'il y ait un État de droit.

Cette volonté d'équilibrer les pouvoirs n'a de sens que si la cour constitutionnelle est indépendante c'est-à-dire si elle trouve son fondement dans la Constitution, si les juges sont irrévocables et inamovibles, si la cour dispose d'une autonomie organisationnelle, matérielle et financière et, enfin, si ces arrêts répondent au principe de l'autorité absolue de la chose jugée.

Je voudrais également signaler que dans nombre de pays fédéraux, les cours constitutionnelles ont aussi un rôle de vérification de la répartition des compétences.

Dans certains cas aussi, les cours constitutionnelles ont été créées pour éviter que la Cour de cassation ne prenne une place extrêmement importante. On a, en quelque sorte substitué à certains volets de l'activité de la Cour de cassation une cour constitutionnelle.

Enfin -on y reviendra-, il faut bien constater que dans un certains pays, les cours constitutionnelles ont une certaine propension à accroître par elles-mêmes leurs compétences au fil de ce que l'on peut appeler une conquête jurisprudentielle.

Je vais essayer de vous résumer, dans ce rafraîchissement de mémoire, quelques principes et notamment ceux touchant à la forme du contrôle. Je commence par la question du contrôle a priori ou a posteriori, rien de bien surprenant.

Le contrôle a priori par les cours constitutionnelles intervient entre le vote de la loi et sa promulgation. C'est, par exemple, une possibilité qui est offerte en France mais restreinte à certaines autorités. Il ne faut évidemment pas oublier qu'un autre contrôle a priori peut intervenir comme dans les pays où le Conseil d'État, pour prendre un exemple, rend un avis sur le projet de loi lui-même et peut être amené à indiquer qu'il est, pour partie, anticonstitutionnel.

Mais l'essentiel du contrôle se fait a posteriori, c'est-à-dire sur des lois adoptées, promulguées et publiées même si elles ne sont pas encore nécessairement entrées en vigueur. Il y a évidemment des formes mixtes de contrôle a priori et a posteriori.

Un deuxième critère de discrimination des contrôles qui interviennent, c'est celui de la centralité. Un premier type de contrôle est dit diffus ou décentralisé. Dans ce cas-là, toutes les juridictions peuvent intervenir. La question de la constitutionnalité est une question de droit parmi d'autres que n'importe quel juge peut aborder. C'est typiquement le système américain qui découle du fameux arrêt Marbury contre Madison. Avantage : c'est un système qui est rapide et économe ; il n'y a pas besoin de saisir une autre juridiction pour rendre un avis sur la Constitution. L'inconvénient, c'est qu'évidemment, les juges -par exemple locaux- ne sont guère spécialisés et que l'on arrive très vite à une jurisprudence chaotique. D'où l'intervention -par exemple dans le système américain- d'une cour suprême qui va notamment unifier la jurisprudence qui émane de ces contrôles diffus ou décentralisés.

Le pendant ou l'opposé, c'est évidemment le contrôle centralisé. C'est plutôt le modèle qui prévaut en Europe avec une origine que l'on fait généralement remonter à 1920 lorsque l'Autriche a connu la transformation du Tribunal d'empire en première Cour Constitutionnelle.

Dernier critère discriminant, si j'ose dire, c'est la question de savoir si le contrôle est abstrait ou concret. Le contrôle est dit « abstrait » par voie d'action ou objectif si la cour est amenée à intervenir par rapport à une irrégularité qui n'a pas encore d'incidence pratique. À l'inverse, dans un contrôle concret, par voie d'exception ou encore subjectif, la cour intervient par rapport à un texte qui sert de fondement à un autre acte juridique. En quelque sorte, le contrôle de la cour est activé parce qu'il y a risque de litige. C'est typiquement ce que l'on appelle la problématique des questions préjudicielles.

Dans le cas du contrôle concret, la déconnexion avec le législateur est évidemment un peu plus grande puisque l'on passe par le filtre d'actes d'application de la loi. Souvent d'ailleurs, la cour est amenée à intervenir parce que l'on a, au travers de la pratique de la loi, peut-être découvert un motif d'inconstitutionnalité que le législateur, même de bonne foi, n'avait pas pu anticiper. Reconnaissons aussi que, parfois, nos législateurs agissent de façon précipitée et peuvent donc plus facilement inclure des inconstitutionnalités.

J'ai vu que, dans le programme initial du séminaire, il était attendu que l'on parle du contrôle de conventionnalité, ce qui nous aurait amenés à travailler aussi cet après-midi. Je vais juste en dire un mot maintenant. Le contrôle de conventionnalité n'est pas fondamentalement différent des principes que je viens d'exposer, disons qu'il permet d'écarter une loi qui violerait un traité. La différence principale, à mon sens, est qu'un traité est plurilatéral. Dès lors, le contrôle de conventionnalité est plus complexe que le contrôle de constitutionnalité car il marie les différentes typologies que je

vous ai présentées. L'exemple parfait, c'est évidemment l'application des traités européens qui relève à la fois de la Cour de justice et de tribunaux nationaux et qui peut porter tant sur les actes eux-mêmes que sur les conséquences des actes adoptés par les autorités européennes ; je n'y reviendrai pas plus avant.

Concrètement, comment se manifeste l'intervention d'une cour constitutionnelle ? Trois grands types d'intervention. D'abord, elle peut être saisie de recours en annulation et, si elle suit la demande qui lui est formulée, la conséquence est qu'une loi ne sera plus appliquée car elle disparaît du droit positif en droit ou en fait même si, on le verra dans un instant, il peut y avoir des modulations temporelles.

Le deuxième type d'intervention -j'en ai parlé il y a un instant- est la question préjudicielle qui produit essentiellement à l'initiative d'une juridiction, avec ou sans filtre. En France, il y a des filtres qui posent encore débat aujourd'hui. Évidemment, quand un juge pose une question préjudicielle à une cour constitutionnelle, cela lui impose une obligation de surseoir à statuer en attendant que la cour ait rendu sa décision et en sachant aussi que la décision rendue par la cour est sans recours ; dans le cas d'une question préjudicielle, l'arrêt rendu par la cour constitutionnelle s'impose dans le procès.

Troisième type d'intervention -un peu plus rare-, c'est le recours contre une décision judiciaire définitive. Dans ce cas-là, les parties à un procès contestent une décision parce que, à leur estime, elle viole une règle constitutionnelle. La cour peut alors mettre la décision à néant, ce qui peut conduire à un nouveau procès, voire même à la prééminence de la décision de la cour constitutionnelle qui prononce un véritable jugement.

Un petit mot sur la composition des cours. Évidemment, il y a des juristes, magistrats ou professeurs d'université mais il y a aussi, souvent, d'anciens parlementaires, avec ou non un respect de la règle proportionnelle de la composition de l'assemblée à tel ou tel moment. Il y a même des pays où d'anciens chefs d'État siègent de droit dans une cour constitutionnelle. Il est difficile de définir quelle est la bonne personne qui peut siéger dans une cour -à part pour Corinne Luquiens qui, elle, fait l'unanimité. Jean-Louis Debré, qui est l'ancien Président du Conseil constitutionnel français -qui vient d'écrire d'ailleurs un livre de mémoires dans lequel il mêle habilement les sentiments politiques qu'il ne pouvait pas exprimer pendant neuf ans et son expérience de Président du Conseil constitutionnel- dit qu'à son estime un membre idéal d'une cour constitutionnelle est une femme ou un homme libre qui n'a rien à prouver et n'attend rien du pouvoir. Chacun ici s'y reconnaîtra !

Il y a donc une nécessité de rechercher un équilibre et une diversité en ayant quand même en tête aussi que juger la loi -ce qui est la mission fondamentale d'une cour constitutionnelle- ce n'est pas la même chose que juger un divorce ou l'auteur d'un délit.

J'en viens au fonctionnement même de la cour. Il faut d'abord bien rappeler que sa mission de base est le contrôle de constitutionnalité. L'origine du mot contrôle c'est le fait de faire tenir un registre en double par des personnes différentes, cela dit bien ce que cela veut dire. Quant à la constitutionnalité, c'est la qualité de ce qui est conforme à la Constitution.

Je vous l'ai dit, il y a une grande diversité de missions qui sont confiées aux cours constitutionnelles. La base est quand même que leur mission touche aux actes à portée législative. Pour ce qui est des actes à portée réglementaire, observons que c'est souvent plutôt le contrôle diffus qui permet de vérifier leur constitutionnalité.

Quel est le socle de référence pour les cours constitutionnelles ? C'est évidemment la Constitution, en tout ou en partie, puisque certaines cours ne sont pas habilitées à contrôler sur base de chacun des dispositions constitutionnelles.

Le minimum, à cet égard, ce sont évidemment les droits fondamentaux des personnes. Le maximum, c'est la Constitution mais aussi parfois certaines lois qui sont plus qu'ordinaires, voire parfois -et c'est un vrai sujet de débat- la propre jurisprudence de la cour qui, au fil du temps, ajoute finalement des conditions à la Constitution.

Un bref passage par le contrôle de conventionnalité : la base, ce sont évidemment les traités internationaux, le droit international directement applicable ou encore les normes universellement reconnues de droit international.

D'autres missions des cours constitutionnelles peuvent être identifiées. D'abord, il y a -et je vous en ai parlé tout à l'heure- la répartition des compétences dans les pays fédéraux. Il y a là une fonction plus d'arbitrage que de constitutionnalité encore qu'évidemment cet arbitrage repose lui-même sur la Constitution.

Certaines cours sont aussi investies de missions dans le domaine du contentieux électoral : les dépenses électorales, le contrôle des inéligibilités voire le contrôle du statut des parlementaires. Certaines cours ont un rôle de haute cour de justice. Certaines cours -c'est l'exemple de la Belgique dans une transformation récente- doivent donner un avis préalable sur les consultations populaires que les parlements décideraient d'organiser. Il y a également des cours qui sont chargées de statuer sur les règlements et les autres actes administratifs des assemblées parlementaires.

Il est essentiel de remarquer que dans leurs fonctions principales, les cours ne statuent pas sur les prétentions des parties au procès mais jugent, *in abstracto*, si les dispositions législatives applicables sont conformes aux règles au regard desquelles l'on peut procéder à un contrôle.

Quant à la saisine des cours, il y a d'abord deux limites évidentes qu'il est utile de rappeler. Primo, les cours ne peuvent pas se saisir elles-mêmes d'une affaire et donc, quand elles veulent empiéter, en quelque sorte, sur l'action du parlement, c'est quand même toujours à l'intervention d'un tiers. Secundo, il n'y a pas de recours contre les arrêts des cours constitutionnelles.

Classiquement, il y a deux conditions qui sont à respecter pour saisir la cour. C'est d'abord avoir un intérêt. Parfois, cet intérêt découle de la qualité de la personne qui peut saisir la cour. C'est notamment le cas lorsqu'un président d'assemblée ou un nombre déterminé de parlementaires sont habilités à saisir la cour.

Et puis, il y a aussi la question du délai. Parfois il n'y a pas de délai, ce qui évidemment peut poser des questions sérieuses en terme de sécurité juridique.

Que produit une cour constitutionnelle ? Le premier élément, à l'évidence, ce sont des arrêts d'annulation ou d'abrogation. La cour constitutionnelle corrige elle-même l'inconstitutionnalité en mettant fin à une disposition adoptée par le législateur. C'est une sorte de rejet frontal de la volonté du législateur.

Il y a des décisions qui sont un peu plus modulées, si j'ose dire. D'abord la cour peut être amenée à interpréter une loi sans pour autant l'annuler. La cour peut aussi décider d'une annulation mais différer son effet dans le temps, par exemple pour permettre au parlement d'adopter une nouvelle norme.

La cour peut simplement inciter à rechercher une solution en fixant ou pas un délai.

On voit bien que quand il s'agit d'annulation différée ou d'incitation, il y a un risque de perpétuer voire de renforcer l'atteinte à la sécurité juridique qu'était l'acte lui-même.

Et puis, ne l'oublions pas -parce que là le tableau est un peu noir- la cour peut aussi confirmer la constitutionnalité de la loi et donc que le législateur a bien agi. Si je vois la situation en Belgique, c'est la majorité des cas, et c'est rassurant. On s'intéresse naturellement toujours aux cas un peu plus

déliçats mais il y a quand même beaucoup de situations où nos parlements travaillent bien.

Se pose enfin la question de savoir si, au sein de la cour, une opinion dissidente peut être exprimée. C'est le cas, par exemple, aux États-Unis. Chacun se fera son opinion par rapport à une expression publique non unanime dans une décision aussi importante que l'annulation d'une loi.

En bref, on a donc dans le fonctionnement des cours constitutionnelles, deux types d'approches. Une première approche peut être qualifiée de pragmatique. On assure l'effectivité de la primauté de la constitution dès que l'occasion se présente. C'est le contrôle déconcentré, concret, a posteriori, dont j'ai parlé et qui est partiellement paralysant. Et puis, il y a une deuxième approche qui est une approche théorique et procédurale, c'est celle qui relève du contrôle concentré, abstrait, a priori et simplement annulant, dont j'ai aussi eu l'occasion de vous parler.

Cela, c'est pour le petit rappel, la typologie. Et j'imagine que pour beaucoup d'entre vous tout cela est bien connu. Pour moi, cela l'était peut-être un peu moins donc je remercie vraiment Marie-Joséphine³ d'avoir choisi ce sujet et d'avoir accepté que je le traite ; cela m'a fait beaucoup de bien.

Quelques éléments de synthèse.

D'abord, il faut bien voir que dans l'histoire des cours constitutionnelles intervient le poids des traditions. En Belgique, par exemple -qui est un pays dont la Constitution était réputée libérale et qui a servi de modèle dans beaucoup d'autres pays-, il n'y a pas eu de cour constitutionnelle pendant 150 ans. Voyons bien que la création d'une cour constitutionnelle marque toujours la fin de la souveraineté illimitée du parlement.

Deuxième élément, la mise en place des cours constitutionnelles a montré que le droit constitutionnel est susceptible d'application dans tous les domaines du droit même les plus éloignés car il touche aux droits fondamentaux des citoyens dont le premier est le principe d'égalité.

Troisième observation, les cours ne contrôlent pas le législateur en tant que tel mais le produit de l'activité législative. C'est ce qu'on peut appeler une intervention indirecte, plus ou moins importante suivant les décisions de la cour et les situations institutionnelles mais la cour n'a pas le pouvoir d'adopter une nouvelle loi, ce qui est aussi rassurant pour nos petites activités. Son degré de contrainte sur les parlements est plus ou moins grand en fonction de la nature des décisions. Retenons bien que les cours constitutionnelles ne sont pas des machines à annuler. Elles ont une fonction qui est quand même un peu plus noble que cela. La preuve qu'elles ne sont pas des machines à annuler, c'est qu'au fil du temps -et même très rapidement-, on a développé ce concept dit « d'annulation modérée ». Ce sont les annulations différées qui permettent de rechercher une solution.

Autre observation aussi, un peu paradoxale mais à bien avoir en tête quand on critique les cours, c'est que celles-ci ont toutes été créées par les parlements et que, dans la plupart des cas, les parlements eux-mêmes participent très largement à leurs règles constitutives et de fonctionnement ainsi qu'à la nomination des juges, sans même parler des cas où les parlements peuvent saisir les cours.

Autre constat, dans les pays démocratiques en tous les cas, on peut observer que, d'une manière générale, les cours prennent soin de ne pas se positionner en rivales du parlement et de distinguer ce qui relève de la sphère politique et de la sphère juridique. Tout le monde, à commencer par les parlements, a intérêt à éviter le gouvernement des juges.

Quel rôle positif pourrait-on identifier pour les cours ?

3 NDI : Marie-Joséphine Diallo, Secrétaire générale de l'Assemblée nationale du Sénégal, est la Présidente de l'ASGPF, Association des secrétaires généraux des parlements francophones.

Tout d'abord, je pense que l'on peut dire qu'elles jouent un rôle de médiation, de filtre, de régulation. Faut-il dire que cela va jusqu'à un rôle de protection des citoyens ? J'imagine qu'on y reviendra dans le débat.

Deuxième observation positive, la coopération qui se crée *de facto* entre les cours et les parlements permet sans doute de mieux trouver la constitutionnalité, c'est-à-dire la conformité à la mère de toutes les institutions dont les parlements.

Un troisième élément positif que je voudrais souligner, c'est que les cours constitutionnelles peuvent contribuer à la pacification de la vie politique en donnant la certitude à l'opposition -cela peut être l'opposition participative mais aussi simplement les citoyens qui sont opposés à une loi - qu'elle a un moyen de faire respecter par la majorité les limites constitutionnelles ainsi que la cohésion de la société politique.

Cela étant, il y a encore quelques faiblesses que je voudrais mettre en lumière.

D'abord, il y a parfois des situations où les cours constitutionnelles sont en concurrence avec d'autres juridictions, dont le Conseil d'État. C'est plutôt finalement une question à régler au sein du pouvoir judiciaire. Je vous renvoie au livre de Jean-Louis Debré dans lequel il explique assez bien les rivalités entre Cour de cassation, Conseil d'État et Conseil constitutionnel.

Un élément quand même aussi assez étonnant, est qu'alors que les cours constitutionnelles sont là pour tenter d'éliminer toute discrimination entre les personnes, les requérants institutionnels ne doivent généralement pas justifier d'un intérêt à la différence des citoyens de base.

Dernier paradoxe, ce n'est pas parce que des cours constitutionnelles existent qu'il n'y a pas de loi anticonstitutionnelle. Il y a encore des problèmes qui peuvent subsister.

Voilà pour la fin de cette première partie.

La deuxième partie -je vous rassure- est beaucoup plus courte puisque c'est surtout à vous qu'il appartiendra de l'alimenter.

D'abord, un point d'attention.

Certes, les missions des cours constitutionnelles paraissent assez nobles. Entre aider le parlement à accomplir sa tâche et sauver la loi en la purgeant de ses vices, comme l'a écrit Alain Delcamp, en passant par la réhabilitation de la fonction normative du parlement, on pourrait dire que tout est merveilleux. Il y a quand même des interstices auxquels nous devons, nous parlements et les parlementaires pour lesquels nous travaillons, être attentifs.

Il n'y a pas -me semble-t-il- d'énormes contestations quant à l'existence même des cours constitutionnelles mais j'entends quand même des questions voire des craintes parce que tout le monde mesure bien que s'il y a un équilibre qui a pu s'instaurer entre les parlements et les cours constitutionnelles, cet équilibre, s'il est stable actuellement, est néanmoins fragile.

J'en viens à une première question -une fois fait ce constat d'une nécessaire vigilance par rapport à l'organisation institutionnelle- comment pouvons-nous faire pour concilier le contrôle de constitutionnalité et l'existence forte d'une source primaire de souveraineté qu'est l'expression populaire ?

Observons d'ailleurs qu'il y a d'autres instruments que les cours constitutionnelles qui contraignent nos parlements, par exemple les référendums ou les consultations populaires.

Cela amène -je pense- à une question plus fondamentale, celle de savoir, dans les systèmes de démocratie représentative qui sont les nôtres, comment concilier la saisine individuelle des cours constitutionnelles et le principe même de la démocratie représentative.

Autre question que je livre à votre sagacité : faut-il aller jusqu'à considérer qu'une cour Constitutionnelle symbolise l'anéantissement de la séparation des pouvoirs ? Autrement dit, le contentieux constitutionnel est-il une étape du fonctionnement du système judiciaire ou désormais du système parlementaire ?

Si l'on pousse la réflexion encore plus loin quant à l'intervention des cours constitutionnelles, demandons-nous si l'on n'est pas arrivé à un parlement tricaméral -ou bicaméral pour les pays qui n'en ont officiellement qu'un (chacun aura fait la petite règle de trois qui permet de revenir à l'essence de l'observation) ?

Cette question de la séparation des pouvoirs, qui nous occupe quand même très régulièrement, revient donc également au travers de la problématique des cours constitutionnelles.

La jurisprudence des cours nécessite aussi une vigilance de la part des parlements d'autant qu'ils contribuent à l'organisation des cours.

Comment faire notamment pour que les jurisprudences des cours constitutionnelles rendent la loi plus intelligible et accessible ? Parce que si elles veulent collaborer avec les parlements, elles doivent alors aider à faire des lois qui sont plus claires, plus transparentes, plus constitutionnelles.

Cette vigilance s'impose aussi par rapport aux arrêts. Comment nos parlements réagissent-ils aux arrêts des cours constitutionnelles ? En cas d'annulation, votent-ils une nouvelle disposition ? Lorsque les cours incitent à rechercher une solution à un problème, le font-ils plus ou moins rapidement ? En recherchant cette solution, n'adoptent-ils pas un nouvel acte qui serait anticonstitutionnel ?

Il y a donc beaucoup de réflexions à avoir par rapport aux cours et d'interactions aussi à organiser dans nos parlements. Je fais régulièrement imprimer des arrêts d'annulation de la Cour constitutionnelle belge par rapport à des décrets du Parlement de Wallonie et j'ai souvent l'impression que les parlementaires ne les lisent même pas alors qu'il s'agit d'une attaque frontale par rapport à un acte qu'ils ont posé même si c'est souvent à l'intervention du gouvernement.

Toujours par rapport à la jurisprudence des cours, quelle limite poser -j'en ai parlé tout à l'heure- pour éviter que les cours n'en arrivent à se baser sur leur propre jurisprudence ? Pour paraphraser Alain Delcamp, comment arrêtent-elles à un moment de découvrir par elles-mêmes de pseudo-principes constitutionnels dont l'adoption relève de constituants qui sont d'ailleurs souvent les parlements ?

Tout cela m'amène à poser une question qui est désormais classique, malheureusement, dans les enceintes parlementaires : comment les parlements peuvent-ils rester au premier rang face, en l'espèce, à l'existence et à la place croissante de cours constitutionnelles ?

Personne ne contestera que la recherche de la perfection juridique de la norme, d'une part, et de la garantie des droits et libertés des justiciables, d'autre part, est un objectif noble. La question que l'on doit se poser dans notre activité quotidienne et dans tous les conseils que l'on peut donner aux parlementaires, dans tous les moyens que l'on peut mettre à leur disposition, est : comment faire en sorte que les parlements gardent la main par rapport à ces deux questions-là et évitent de recevoir des leçons plus ou moins importantes d'un organe qui n'est pas directement représentatif de la population ?

Le chantier est donc vaste et j'espère, au travers de cet exposé, vous avoir donné quelques pistes d'actions quand vous retournerez comme moi dans vos parlements. Je vous remercie pour votre attention et je suis tout prêt à répondre à vos questions et surtout à participer à un débat.

(Applaudissements)

Plusieurs secrétaires généraux interviennent

Je voudrais remercier tous les intervenants pour leurs contributions.

Il y a deux mots qui sont marquants au travers de vos interventions. D'abord c'est le mot équilibre qui est à trouver, à maintenir, à rechercher entre les parlements et les cours constitutionnelles et j'entends bien l'idée du soupçon permanent, par exemple, qui caractérise aujourd'hui la situation au Niger tel que nous l'a présentée notre collègue. C'est évidemment un peu étonnant, alors que l'on cherche à renforcer la démocratie et les droits et libertés, qu'on en arrive finalement à vivre dans ce soupçon permanent.

Le second mot c'est « nécessité » soit la question de la nécessité d'une cour constitutionnelle. Moi j'ai toujours des réponses très simples par rapport à cela et je vous dis donc : faisons tout pour ne pas craindre les cours constitutionnelles. Donc faisons encore du meilleur travail et, dès lors, la nécessité de la cour peut exister mais ne nous affectera pas.

La clause du « nonobstant » évoquée par André Gagnon va certainement continuer à alimenter nos réflexions en Belgique car c'est une solution intéressante qui n'existe pas actuellement en Belgique.

Quant à la constitution de la Cour constitutionnelle en Belgique, il y a des règles qui sont publiques mais il y a aussi de la cuisine interne liées à l'étiquette politique qui est accolée à beaucoup de personnes en Belgique. Il y a donc un savant dosage qui échappe globalement au commun des mortels mais qui est bien garanti.

A Jean-Louis Hérin, je voudrais présenter mes excuses mais je l'avais fait préalablement. Une situation n'est pas l'autre et donc j'entends bien sa réaction sur les cours constitutionnelles qui sont un mot à peu près affreux en France. Mais quand on lit le père puis le fils, à savoir Michel et Jean-Louis Debré, on constate, au delà des méfiances, une nette évolution.

Enfin, je voudrais particulièrement vous remercier parce que je repartirai d'ici avec une idée confortée que je ne vais pas manquer d'aller vendre à tous ceux qui nous obligent à longueur de journée à marcher sur des oeufs comme cela nous a été présenté hier : c'est l'idée de rendre notre cour constitutionnelle compétente pour ce qui concerne le Règlement des assemblées et son application parce que moi, personnellement, j'en ai un peu assez de toujours expliquer que oui c'est conforme à la Constitution et à la loi spéciale et que les solutions sont équitables. Finalement, si c'est la Cour constitutionnelle qui le dit, j'aurai gagné quelques années de vie.