

EL CONSEJO CONSTITUCIONAL FRANCES Y LA GARANTIA DE LAS LIBERTADES PUBLICAS (*)

DMITRI GEORGES LAVROFF

SUMARIO: 1. LAS CONDICIONES DE INTERVENCIÓN DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL: A. *Presentación del recurso.* B. *Autoridades que pueden presentar recurso ante el Consejo Constitucional.*—2. LA EXTENSIÓN DEL CONTROL EJERCIDO POR EL CONSEJO CONSTITUCIONAL: A. *El Consejo Constitucional proporciona una interpretación estricta de las reglas que determinan sus competencias.* B. *El Consejo Constitucional amplía los límites del bloque de constitucionalidad.* C. *El Consejo Constitucional pasa de un tratamiento analítico de los textos a un tratamiento sintético.*—3. LA GARANTÍA DE ALGUNAS LIBERTADES PÚBLICAS Y EL CONSEJO CONSTITUCIONAL: A. *La libertad de asociación; decisión del 18 de julio de 1971.* B. *El derecho a la vida y la libertad de aborto.* C. *El principio de igualdad ante la Ley.* D. *El principio de los derechos de defensa.* E. *La libertad individual.* F. *El derecho de participar en la gestión de las empresas y en la determinación de las condiciones de trabajo.*

El establecimiento de un Consejo Constitucional fue muy criticado por los partidos de la oposición en el momento de adoptarse la Constitución de 1958. Dichos partidos le reprochaban a este organismo el hecho de atentar gravemente contra la tradición republicana de la supremacía de la ley. Quienes se oponían a la creación de un Consejo Constitucional consideraban que la acción de éste se sumaría a la determinación de un ámbito fuera del cual el Parlamento no podría votar leyes. Por otra parte, a menudo se le reprochaba al Consejo Constitucional el hecho de no presentar siempre una total imparcialidad. En opinión de los detractores del proyecto, tal ausencia de

(*) Conferencia pronunciada en el Centro de Estudios Constitucionales el 20 de mayo de 1981.

imparcialidad se originaba en la composición del Consejo Constitucional, formado en lo esencial por políticos nombrados por el presidente de la República, el presidente de la Asamblea Nacional y el presidente del Senado. Asimismo parece que las condiciones limitativas dentro de las cuales se sometían los asuntos al Consejo Constitucional hacían imposible el establecimiento de un verdadero control de la constitucionalidad de las leyes.

De todos modos, según su concepción inicial, el Consejo Constitucional no parecía tener por fin el de asegurar la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos, sino únicamente el de hacer respetar por los poderes públicos los equilibrios constitucionales establecidos para los distintos órganos definidos en la Constitución. Por estas razones, la mayor parte de la doctrina le negaba un carácter jurisdiccional y estimaba que se trataba de un órgano de naturaleza exclusivamente política. Mas, desde entonces, se ha cumplido una importante evolución, tanto en lo que atañe a las condiciones en las que se han de someter asuntos al Consejo Constitucional como en lo que respecta a la acción que ha llevado a cabo aquél a favor de la defensa de las libertades públicas.

1. Las condiciones de intervención del Consejo Constitucional

En la elaboración del texto de 1958, el constituyente ha considerado que, si bien era preciso establecer un control de la constitucionalidad de las leyes, era conveniente que dicho control interviniera antes de la promulgación de la ley. De ese modo, parecía menor el menoscabo sufrido por las prerrogativas parlamentarias, ya que la ley declarada inconstitucional no habría alcanzado el término del proceso. Tratábase de un control previo a la promulgación de la ley, y, de todas maneras, se limitaba el número de personas que podían someter la cuestión de la constitucionalidad de la ley al Consejo Constitucional.

A. *Presentación del recurso*

Según los términos de la Constitución, la demanda debe presentarse al Consejo Constitucional dentro del plazo de promulgación de la ley. Normalmente, parece que esta condición es fácil de respetar para autoridades tales como el presidente de la República, el primer ministro y los presidentes de las Asambleas, ya que están perfectamente infor-

mados de la marcha del proceso legislativo, pero puede ser algo más difícil para los parlamentarios, que pueden verse sorprendidos y carecer del tiempo preciso para presentar su recurso ante el Consejo Constitucional. El Consejo Constitucional ha tenido ocasión de fallar a propósito del problema de los plazos del recurso. Así declaró inadmisibles las demandas presentadas de manera prematura. Rechazó un recurso firmado el 28 de octubre de 1976 por un grupo de diputados, cuando el texto cuestionado había sido votado el 27 de octubre por el Senado y el 20 de octubre por la Asamblea Nacional. Y lo hizo por considerar que el día en que se reunieron las firmas, el texto aún no era el definitivo de la ley, ya que no había llegado al término del debido proceso ante ambas asambleas. A este respecto, era totalmente satisfactoria la decisión tomada por el Consejo Constitucional, ya que, si se admitiese que puedan haber recursos prematuros, todo recurso ante el Consejo Constitucional quedaría privado de interés, pues el texto podría recibir modificaciones entre el momento en que ha sido firmado el recurso y aquel en el cual ha sido efectivamente votada la ley. Para apreciar la fecha del recurso es preciso situarse en el momento en que se han reunido las firmas y no el momento en que ha sido presentada la demanda. En el momento de reunir las firmas, el texto debe haber sido definitivamente adoptado por ambas asambleas según el conjunto de las disposiciones en conformidad con la Constitución.

B. Autoridades que pueden presentar recurso ante el Consejo Constitucional

Después de la reforma de la Constitución que tuvo lugar en 1974, el derecho de recurso ante el Consejo Constitucional se reconoce dentro de las siguientes condiciones: el presidente, el primer ministro, el presidente de la Asamblea Nacional, el presidente del Senado, sesenta parlamentarios. Si no se presentan graves dificultades en lo que concierne a las cuatro primeras autoridades, en cambio pueden ofrecer algún problema las condiciones en las que los parlamentarios pueden presentar su recurso ante el Consejo Constitucional. Hay que observar que el recurso parlamentario se ha presentado bajo varias formas. A veces se presenta de manera sencilla, es decir que lo presentan un grupo de senadores o diputados pertenecientes a un mismo grupo parlamentario. En otros casos, es mixta, al reunir firmas de diputados pertenecientes a distintos grupos parlamentarios. También puede ser bicameral, cuando las firmas provienen de grupos parlamentarios de

ambas asambleas. Para apreciar la conformidad del recurso, el Consejo Constitucional verifica el número de firmas y, en caso de haber mayor número del exigido, sólo tiene en cuenta las indispensables para que sea admisible la demanda.

Desde que se estableció el derecho de los parlamentarios de presentar una demanda al Consejo Constitucional, esta disposición ha sido muy usada. En efecto, desde ese momento las demandas parlamentarias son con mucho las más numerosas y emanan en su gran mayoría, bien que no exclusivamente, de los parlamentarios pertenecientes a los grupos de oposición. No cabe sino apreciar la ampliación de las posibilidades de control de la constitucionalidad de las leyes, tal como resulta de la revisión constitucional de 1974.

2. La extensión del control ejercido por el Consejo Constitucional

Podía suponerse que el modo de apreciar sus propios poderes por parte del Consejo Constitucional sería tan importante como la ampliación de las condiciones dentro de las cuales recibiría con validez una demanda. Sobre este particular, se observa que el control de la constitucionalidad ejercida por el Consejo Constitucional se ha ampliado de manera indiscutible.

A. *El Consejo Constitucional proporciona una interpretación estricta de las reglas que determinan sus competencias*

A partir de las primeras decisiones tomadas, el Consejo Constitucional se esforzó en determinar de manera estricta su competencia con respecto a las reglas de la Constitución.

Primeramente lo hizo en materia de dictámenes. El 14 de septiembre de 1961, el Consejo Constitucional emite su parecer a propósito de la solicitud de dictamen elevado por el presidente de la Asamblea Nacional. Este había planteado al Consejo Constitucional la siguiente cuestión, a saber: si una moción de censura era admisible al ser presentada durante el periodo de aplicación del artículo 18 de la Constitución. Esta fue la respuesta dada por el Consejo Constitucional: «considerando que la Constitución ha delimitado de manera estricta la competencia del Consejo Constitucional; que éste no puede dictar o emitir dictamen sino en los casos y según las modalidades fijadas por

aquella». En tal decisión, el Consejo Constitucional indica claramente su intención de no ser considerado como un asesor jurídico de los órganos gubernamentales, sino, por el contrario, como un órgano que posee una competencia determinada estrictamente por la Constitución.

Además, el Consejo Constitucional ha determinado también su competencia en materia de control de la constitucionalidad de las leyes sometidas a referéndum. El Consejo Constitucional se declaró incompetente para atender reclamaciones a propósito de las operaciones previas al referéndum (decisión del 23 de diciembre de 1960). También declaró su incompetencia para dar opinión a propósito de una ley aprobada por referéndum, por el motivo de que «Del espíritu de la Constitución, que hizo del Consejo Constitucional un órgano regulador de la actividad de los poderes públicos, se desprende que las leyes a que se refiere la Constitución en su artículo 61 son únicamente las leyes votadas por el Parlamento y no aquellas que, siendo adoptadas por el pueblo a consecuencia de un referéndum, constituyen la expresión directa de la soberanía nacional» (decisión del 6 de noviembre de 1962). De esta decisión se desprende que el Consejo Constitucional se reconoce competente sólo para las leyes votadas por el Parlamento y no para las leyes adoptadas por vía de un procedimiento referendario.

En tercer lugar, recordemos que el Consejo Constitucional también interpretó de manera limitativa sus competencias en materia de contencioso electoral.

En cuarto lugar, en lo que atañe al control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas, en su decisión del 15 de enero de 1960 el Consejo Constitucional ha considerado que debía admitirse la constitucionalidad de una ley orgánica si el texto antiguo era constitucional, y siempre y cuando la redacción del nuevo texto respetara el espíritu de aquél. Tal decisión es sin duda muy discutible, porque es preciso tener en cuenta el hecho de que las ordenanzas emitidas en aplicación del artículo 92 de la Constitución y que tenían forma de ley orgánica, no eran objeto de un verdadero control de constitucionalidad, ya que no estaba instituido el Consejo Constitucional y que, por consiguiente, difícilmente podía invocarse la constitucionalidad de esas primeras leyes para luego inducir de ello la constitucionalidad de las leyes orgánicas que fueron establecidas más tarde con el mismo espíritu.

En quinto lugar, el Consejo Constitucional ha manifestado el deseo de no decidir *ultra petita*. Esto se desprende de su decisión con fecha 11 de agosto de 1960. El Consejo Constitucional sólo aprecia la consti-

tucionalidad de las disposiciones sometidas efectivamente a su parecer, y no examina las disposiciones inconstitucionales que pudieren existir en otros lugares del texto.

El Consejo Constitucional se ha negado a dictaminar a propósito de la constitucionalidad de una ley con respecto a las disposiciones de un tratado. Esta solución se desprende de la decisión del Consejo Constitucional con fecha del 15 de enero de 1975.

B. El Consejo Constitucional amplía los límites del bloque de la constitucionalidad

La extensión del control ejercido por el Consejo Constitucional depende, en primer grado, de la importancia de los textos de referencia con relación a los cuales dictamina a propósito de la constitucionalidad. A este respecto, el Consejo Constitucional ha ampliado de manera indiscutible los límites del bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia emitida desde su creación.

De ahora en adelante, el bloque de constitucionalidad contiene varios elementos. En primer lugar, la Constitución en sí, exceptuando los artículos 77 a 88, relativos a la Comunidad, y que no parecen susceptibles de ser aplicados actualmente. Luego, el preámbulo de la Constitución. La verificación de la constitucionalidad en relación con las disposiciones del preámbulo se efectuó por primera vez a propósito de una decisión emitida por el Consejo Constitucional en 1970. Pero en una decisión con fecha del 16 de julio de 1971 expresó su intención de incluir las disposiciones del preámbulo dentro del bloque de la constitucionalidad. Esta nueva jurisprudencia se aplicó desde entonces en numerosas ocasiones. En tercer lugar, las ordenanzas dictadas en aplicación del artículo 92 de la Constitución, durante el periodo de transición tras la entrada en vigor de la Constitución y la instalación de los principales órganos constitucionales, también forman parte de este bloque de constitucionalidad. Tal solución puede parecer paradójica y ser discutida en la medida en que estas ordenanzas, que son ley orgánica, fueron dictadas las más de las veces por el ejecutivo sin que mediase un auténtico control de constitucionalidad en el momento de emitirse. De todos modos hay que observar que esta inclusión dentro del bloque de la constitucionalidad sólo atañe a las ordenanzas que adoptan la forma de ley orgánica. Finalmente, las propias leyes orgánicas son textos con los cuales el Consejo Constitucional determina la constitucionalidad de una ley.

C. *El Consejo Constitucional pasa de un tratamiento analítico de los textos a un tratamiento sintético*

Durante el primer período, el Consejo Constitucional aplicó sus poderes con gran reserva y modestia. Tal actitud se manifestaba en especial en el hecho de que efectuaba una interpretación analítica del texto constitucional. Este es el caso en particular de dos decisiones, relativas a la constitucionalidad de la ley de referéndum y, más generalmente, en todas las decisiones relativas a la apreciación de la competencia del Consejo Constitucional.

El cambio operado en los métodos interpretativos se produce en los años 1963-64. Una ilustración de ello lo proporcionan dos decisiones particulares en las cuales se ve al Consejo Constitucional pasar de una interpretación analítica a una interpretación sintética del texto. Ello ocurre, en primer lugar, en la sesión del Consejo Constitucional con fecha del 19 de marzo de 1964. En este caso, el Consejo Constitucional procede a la combinación de varias decisiones del artículo 34 de la Constitución: la relativa a la garantía de las libertades y la que atañe a las creaciones de las categorías de establecimientos públicos, afirmando que la radiotelevisión francesa constituye de por sí una categoría de establecimiento público y que, por consiguiente, «el legislador es el único competente para fijar las reglas de su creación, las cuales comprenden necesariamente estas reglas constitutivas». En segundo lugar, en una decisión con fecha del 9 de febrero de 1975, el Consejo Constitucional llegó a considerar que las cámaras de expropiación constitúan un nuevo orden de jurisdicción según el artículo 34 de la Constitución, y ello mediante la interpretación sintética de varias disposiciones de la Constitución, siendo así que ninguna disposición considerada de manera aislada hubiera permitido llegar a tal solución.

El Consejo Constitucional da un paso adelante en el sentido de su liberación con respecto al texto de la Constitución cuando, para fundamentar su decisión, hace referencia a la intención del legislador y a la del Gobierno para deducir de ello una regla que pueda aplicarse. Tal es el caso que ofrece una decisión del 18 de julio de 1967, en la cual el Consejo Constitucional invoca «la intención del legislador que resulta en especial del acercamiento de estas disposiciones con las que se tomaron anteriormente en la materia...». Es evidente que, al apelar a la intención del legislador, el Consejo Constitucional se comporta como creador de reglas de derecho.

Sin lugar a dudas, el elemento más importante de la evolución de la jurisprudencia del Consejo Constitucional lo constituye la referencia que viene haciendo desde unos años a los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República y a los principios con valor constitucional, que ya tuvimos ocasión de estudiar antes. En efecto, determinando estos principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República, el Consejo Constitucional amplía considerablemente las reglas que aplica y, con ello, desempeña un papel decisivo en la protección de las libertades públicas.

3. La garantía de algunas libertades públicas y el Consejo Constitucional

Desde los años 1970, el Consejo Constitucional se presenta como un eficaz defensor de las libertades públicas frente al legislador, en la medida en que éste adopte disposiciones limitativas de las libertades públicas, asegurando el respeto de la Constitución. Señalaremos las principales decisiones tomadas en la materia, ya que son de máxima importancia.

A. La libertad de asociación: decisión del 16 de julio de 1971

Para comprender el sentido de la decisión tomada por el Consejo Constitucional el 17 de julio de 1971, a propósito de la constitucionalidad de la ley que modificaba la ley de 1901, relativa al derecho de asociación, importa recordar las circunstancias en las cuales fue votada dicha ley. El prefecto de policía se había negado verbalmente a dar el recibo de su declaración al fundador de la asociación denominada «Los amigos de la causa del pueblo». Los miembros fundadores de la asociación decidieron presentar un recurso ante el Tribunal administrativo, que anuló la negativa del prefecto a entregar recibo de la declaración de la asociación. El Gobierno preparó entonces un proyecto de ley encaminado a modificar algunas disposiciones de la ley de 1901, con miras a permitir, con la iniciativa del prefecto, un control judicial previo ejercido sobre algunas declaraciones de asociación. Pese a la oposición del Senado, esta ley se votó, gracias a la aplicación del procedimiento de las comisiones mixtas paritarias, con 357 votos a favor, 100 en contra y 10 abstenciones. El presidente del Senado remitió la ley al Consejo Constitucional para el control de su constitucionalidad.

dad. En su decisión, el Consejo Constitucional contempla la Constitución, así como su preámbulo, y llega a la siguiente solución: «considerando que entre los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República y reafirmados solemnemente por el preámbulo de la Constitución, cabe considerar el principio de asociación; que este principio se encuentra a la base de las disposiciones generales de la ley del 1 de julio de 1901 relativa al contrato de asociación; que en virtud de este principio, las asociaciones se constituyen libremente y pueden ser públicas con la única reserva de una declaración previa; que de ese modo, exceptuando las medidas que se pueden tomar con respecto a las categorías particulares de asociación, la constitución de asociaciones, aun cuando apareciese con vicio de nulidad o tuviese objeto ilícito, no puede verse sometida para su validez a la intervención previa de la autoridad administrativa o incluso de la autoridad judicial.» En consecuencia, el Consejo Constitucional decidió declarar no conformes a la Constitución algunas de las disposiciones de la ley que había sido sometida a su control.

Esta decisión presenta el mayor interés. Primero, en la medida en que el Consejo Constitucional se refiere expresamente a principios fundamentales, reconocidos por las leyes de la República, con valor constitucional. Acabamos de constatar que esta noción de principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República manifiesta la voluntad creadora de derechos por parte del Consejo Constitucional. Luego, también es muy importante observar que la libertad de asociación es considerada por el Consejo Constitucional como un principio fundamental reconocido por las leyes de la República. De ello se desprende que una ley que no respetase la libertad de asociación, en cuanto ésta permite a cada ciudadano formar una asociación sin quedar sometido a control previo, sería considerada como no conforme a la Constitución. En tercer lugar, es interesante observar que era la primera vez que el Consejo Constitucional declaraba la inconstitucionalidad de algunas disposiciones de una ley, cuando la Asamblea Nacional en su mayoría y el Gobierno se habían pronunciado a favor de la adopción del texto.

B. *El derecho a la vida y la libertad de aborto*

En su decisión del 15 de enero de 1975, relativa a la ley autorizando la interrupción voluntaria de embarazo, el Consejo Constitucional introdujo en su jurisprudencia varias novedades interesantes. Es notable

que este recurso fue presentado ante el Consejo Constitucional por parlamentarios, en aplicación de las disposiciones que resultan de la revisión constitucional de 1974. Mientras que al revisar la Constitución se pensaba que la ampliación de las condiciones de recurso ante el Consejo Constitucional tendría por principales beneficiarios a los parlamentarios de la oposición, hay que constatar que este recurso fue presentado por parlamentarios pertenecientes a la mayoría, con el apoyo de algunos parlamentarios de la oposición. De ese modo, el procedimiento introducido en 1974 redundaba en beneficio de cualquier grupo de parlamentarios, sean éstos miembros de la mayoría que gobierne o sitúense fuera de ella.

El dictamen del 15 de enero de 1975 también presenta aspectos interesantes, en la medida en que el Consejo Constitucional debió pronunciarse acerca de si la no conformidad con un tratado internacional significaba la inconstitucionalidad de las disposiciones de la ley, y esto en aplicación del artículo 55 de la Constitución: «la ley no respeta las disposiciones de la Convención Europea de Derechos Humanos y en consecuencia la ley se halla en contradicción con el artículo 55 de la Constitución, que dispone que las disposiciones del tratado prevalecen sobre las de la ley, con reserva de que se cumplan las disposiciones del tratado por la otra parte.» El Consejo Constitucional se negó, no obstante, a verificar la constitucionalidad de la ley con relación al tratado.

Pero lo que nos interesa aquí es el hecho de que el Consejo Constitucional constata que la ley relativa a la interrupción voluntaria del embarazo «respeto la libertad de las personas que recurran o participen en una interrupción de embarazo... y no atenta contra el principio de libertad planteado por el artículo 2 de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano». Así, el principio de la libertad de acción se respeta en la medida en que no se impone el aborto a personas que no desearan someterse a él y también en la medida en que no se impone su práctica a los médicos.

Según el Consejo Constitucional, la ley también respeta el derecho a la vida, ya que sólo se atenta contra ella «en caso de necesidad y según las condiciones y las limitaciones que define».

En tercer lugar, el Consejo Constitucional reconoce que el niño tiene un auténtico derecho «a la protección de la salud», afirmado por el preámbulo de la Constitución de 1946 y reafirmado por el preámbulo de la Constitución de 1958. Pero interpreta este derecho de la siguiente manera: antes de nacer, no puede haber un derecho absoluto a la

salud por parte del niño en la medida en que puede haber contradicción entre los intereses de la madre y los del niño; en esas condiciones conviene elegir entre ambos derechos y no asegurar de manera absoluta la defensa de los intereses de uno de los dos protagonistas; el derecho a la garantía a la salud del niño sólo existe después de nacer éste, y se piensa que sólo podría invocársele en ese momento, si se tratara de defender ese derecho contra las disposiciones de una ley que le perjudicara.

C. *El principio de igualdad ante la ley*

El principio de igualdad ante la ley ha sido afirmado por el Consejo Constitucional a raíz de varias decisiones.

Primeramente, en una decisión del 23 de julio de 1975 declarando no conforme a la Constitución las disposiciones del artículo 6 de la ley que modificaba algunas de las disposiciones del artículo 389 del Código de Ejuiciamiento Penal (estableciendo, en algunos casos, un juez único), indica que el principio de igualdad ante la ley debe ser respetado. En lo esencial, la ley sometida a la censura del Consejo Constitucional establecía «que el Tribunal correccional se compone de un presidente y dos jueces», pero que «para el juicio de los delitos enumerados en el artículo 398, 1.º, puede estar compuesto de uno solo de estos magistrados, ejerciendo los poderes conferidos al presidente cuando así lo decide el presidente del Tribunal de Gran Instancia». La ley cuestionada hacía extensiva a todos los delitos correccionales, excepto los delitos de prensa, la posibilidad de encomendar el juicio del asunto a un único juez. Apoyando su demanda, los requirentes invocaron la violación de la colegialidad tribunalicia, considerada como principio general de derecho y garantía fundamental para los ciudadanos, así como la desigualdad de trato que reservaba dicha ley al delito de prensa con respecto a otros delitos. El Consejo Constitucional invocó el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley. Considera que la posibilidad de encomendar a un único juez el juicio de un asunto «pone en causa, y en especial al tratarse de una ley penal, el derecho de igualdad ante la justicia, que queda incluido en el principio de igualdad ante la ley, proclamado por la declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789 y solemnemente reafirmado por el preámbulo de la Constitución». Extrae como consecuencia que «el respeto de este principio es obstaculizado por el hecho de que ciudadanos que se encuentren en condiciones semejantes y

perseguidos judicialmente por las mismas infracciones, sean juzgados por jurisdicciones compuestas según reglas distintas». En esta decisión se desprende que el Consejo Constitucional sigue un razonamiento en dos etapas. Primero reconoce el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley, y luego, de este principio general de igualdad de los ciudadanos ante la ley, deduce el principio de igualdad ante la justicia. Este es un razonamiento interesante que ya había sido formulado por el Consejo de Estado en la determinación de los principios generales del derecho.

En segundo lugar, en su decisión del 15 de julio de 1976, en relación con la ley de funcionarios, el Consejo Constitucional deduce del principio de igualdad ante la ley, que ya había sido afirmado en la decisión anterior, «el principio de igualdad de tratamiento de los funcionarios». Aplicando el mismo método que vimos hace unos momentos, el Consejo Constitucional determina así un nuevo principio de igualdad con valor constitucional. Sin embargo, considera que la ley que le era sometida no podía establecer este principio de igualdad de los funcionarios ante la ley de una manera absoluta y que era preciso considerarlo sólo «entre agentes pertenecientes a un mismo cuerpo». De ello se deduce que podrán haber tratamientos distintos para funcionarios pertenecientes a distintos cuerpos, sin que por ello se atente contra el principio de igualdad de los funcionarios ante la ley.

D. *El principio de los derechos de defensa*

La afirmación del valor constitucional del principio de los derechos de defensa se desprende de las decisiones del Consejo Constitucional del 8 de noviembre y del 2 de diciembre de 1976 relativas a la ley sobre prevención de los accidentes laborales.

El 8 de noviembre de 1976 se había presentado ante el Consejo Constitucional un recurso contra el artículo 19 de la ley de prevención de los accidentes laborales. El Consejo Constitucional había declarado inadmisibile este recurso por razones de forma, que habíamos examinado más atrás, es decir, por el hecho de que la ley no había sido votada en el momento en que se reunieron las firmas. Una nueva demanda fue presentada cuando se dieron las requeridas condiciones de admisibilidad y el Consejo Constitucional dictaminó a este propósito el 2 de diciembre. Los requirentes afirmaban que el artículo 19 de la Ley concede al juez penal la posibilidad de «decidir que

el pago de las multas impuestas y los gastos de justicia fueran, totalmente o en parte, a cargo del empleador», aun cuando el fallecimiento, las heridas o la enfermedad tuvieran por causa la infracción de las reglas de higiene o de seguridad cometida por encargados. Los requerientes estimaban que esta ley merecía reproche en la medida en que establecía una responsabilidad penal por actos ajenos. Procediendo al análisis del objeto del artículo 19 de la ley, el Consejo Constitucional considera que «las disposiciones por las cuales pueda resultar a cargo del empleador el pago total o parcial de las multas y gastos de justicia no atentan, bajo reserva de los derechos de la defensa, tal como resultan de los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República, contra ninguna disposición de la Constitución ni ningún otro principio de valor constitucional aplicable en materia penal». La decisión del Consejo Constitucional es interesante en varios aspectos. Primeramente, en la medida en que plantea como principio fundamental, reconocido por las leyes de la República, el respeto de los derechos de la defensa. Esto es una novedad, ya que, hasta esta decisión, el principio de los derechos de la defensa era considerado simplemente como un principio general del derecho en la jurisprudencia del Consejo de Estado. Luego hay una diferencia entre la solución proporcionada por el Consejo Constitucional y la que suele dar tradicionalmente el Consejo de Estado. Braibant, al analizar los principios generales del derecho en la jurisprudencia del Consejo de Estado, consideraba que los principios generales de derecho eran válidos, aun cuando no los estableciera ningún texto, y que precisamente el Consejo de Estado tenía el mayor interés en definirlos a partir de un conjunto de textos, o incluso en ausencia de aquéllos. Estimaba también, apoyándose en la jurisprudencia del Consejo de Estado, que los principios generales de derecho tenían un valor legislativo. Para el Consejo Constitucional, por el contrario, el respeto de los derechos de la defensa deben ser considerados como principio fundamental reconocido por las leyes de la República, principio al que se le reconoce valor constitucional. Por ende, existe una diferencia a propósito de dos puntos esenciales entre la postura adoptada por el Consejo de Estado y la del Consejo Constitucional: el valor legislativo, en un caso, y el constitucional, en el otro; el hecho de que para el Consejo de Estado el principio general de derecho no se sustenta en un texto, mientras que para el Consejo Constitucional el principio fundamental reconocido por las leyes de la República se establece de modo insoslayable a partir de un texto. Queda por saber entonces

cuál es el texto sobre el que se apoya el Consejo Constitucional para determinar la existencia de un principio fundamental reconocido por las leyes de la República. Tal vez se pueden invocar las disposiciones del preámbulo de la Constitución de 1958, que remite a las disposiciones del preámbulo de la Constitución de 1946, pero no queda claro cuáles serían las leyes de la República que servirían de base para el establecimiento de este principio fundamental.

De cualquier manera, el resultado alcanzado por el Consejo Constitucional es interesantísimo en lo que atañe a la defensa de los derechos y de las libertades. Queda, claro está, la calificación como principio fundamental reconocido por las leyes de la República, lo cual, como ya vimos, es discutible en no pocos aspectos. Quizás el Consejo Constitucional hubiese podido decir que el respeto de los derechos de defensa era un principio general de derecho con valor constitucional. Esta es una solución que no satisface totalmente, pero que tal vez resulta menos difícil de sustentar que la que propuso el Consejo Constitucional.

E. *La libertad individual*

En una decisión del 1 de enero de 1977, relativa a la ley que autorizaba la inspección de vehículos, el Consejo Constitucional afirmó el valor constitucional del principio de la libertad individual.

El Parlamento había adoptado, por iniciativa del Gobierno y pese a la oposición del Senado, una ley autorizando la inspección de vehículos con miras a la investigación y prevención de infracciones penales. El artículo de la ley decía así: «Los oficiales de la policía judicial, y por orden de aquéllos, los agentes de la policía judicial, pueden proceder, incluso de oficio, en las vías abiertas a la circulación pública, a la inspección del interior de los vehículos, así como de su contenido, en presencia de su dueño y de su conductor, excepto en caso de tratarse de un vehículo manifiestamente abandonado.» En lo que sigue del artículo, la ley prevé la excepción de los vehículos que tienen un uso efectivo de residencia, como lo son las casas-remolque, casas móviles o «caravanas». Varios parlamentarios elevaron una demanda ante el Consejo Constitucional para conseguir que las disposiciones de esta ley fuesen declaradas no constitucionales, aduciendo el hecho de que se atentaría contra varios derechos y libertades de los ciudadanos. Consideraban que había violación de domicilio, así

como que de ello resultaban peligros por el hecho de que la ley no precisaba el objeto de la visita, disponiendo que dicha visita podía efectuarse sin orden y sin consentimiento de los interesados. Frente a tales argumentos, el Gobierno podía aducir que no se atentaba contra los principios de la inviolabilidad del domicilio, ya que, según la jurisprudencia judicial, el vehículo no es un domicilio, y que, por otra parte, varios textos de nuestro derecho positivo reconocen que varias categorías de agentes, tales como los agentes de contribuciones indirectas y los agentes de aduanas, tienen la posibilidad de hacer abrir el maletero de un coche para controlar la existencia de una infracción contra la legislación de aduanas o si la rueda de repuesto se encuentra en su debido lugar.

En su decisión del 12 de enero de 1977, el Consejo Constitucional consideró que la ley presentaba conformidad con la Constitución, y ello mediante dos argumentos principales:

En primer lugar, el Consejo Constitucional considera que la libertad individual ha de ser considerada como principio de valor constitucional: «considerando que la libertad individual constituye uno de los principios fundamentales garantizados por las leyes de la República, y proclamado por el preámbulo de la Constitución de 1946, confirmado por el preámbulo de la Constitución de 1958; considerando que el artículo de la Constitución, reafirmando este principio, le entrega su custodia a la autoridad judicial.» Al erigir el principio de libertad individual en principio fundamental con valor constitucional, el Consejo Constitucional sitúa su declaración dentro de la misma perspectiva que la del 16 de julio de 1971, relativa a la libertad individual. Pero si bien es cierto que la libertad de asociación había sido considerada por los redactores del preámbulo de la Constitución de 1946 y que existían numerosas leyes relativas a la libertad de asociación, parecía que la libertad individual no había sido incluida por el constituyente en la redacción del preámbulo de la Constitución de 1946. El Consejo Constitucional dio un paso importante en la perspectiva de la ampliación de las libertades públicas al reconocer que la libertad individual era principio con valor constitucional. Podrá hacerse observar, sin embargo, que la argumentación presentada por el Consejo Constitucional no es totalmente convincente. En efecto, teniendo en cuenta el preámbulo de la Constitución de 1946, en el cual no parece estar incluida la libertad individual, el Consejo Constitucional dio a su decisión una base sin duda discutible. Por otra parte, en el caso en que la libertad individual estuviese

efectivamente incluida en el preámbulo de la Constitución de 1946, sería superfluo remitirse al artículo 66 de la Constitución.

La segunda parte de la argumentación del Consejo Constitucional es la siguiente: El Consejo Constitucional ha trasplantado al ámbito de la ley la jurisprudencia que había sido definida por el Consejo de Estado a propósito de las medidas de policía tomadas por la autoridad administrativa. Al presentársele el caso de una medida de policía que atenta contra una libertad fundamental, el Consejo de Estado considera que la legalidad de dicha medida depende de las circunstancias particulares de tiempo y lugar y del hecho de que esté proporcionada o no con el objetivo perseguido. El Consejo Constitucional tiene la misma actitud intelectual cuando impone al legislador, al entender que éste puede limitar el ejercicio de libertad fundamental, la obligación de cuidar de que la limitación que se hace a tal libertad esté proporcionada con la importancia del objetivo perseguido. En tal sentido hay que interpretar la siguiente disposición del Consejo Constitucional: «Considerando que, bajo reserva de que se cumplan las dos condiciones arriba mencionadas (se trata de que el vehículo ha de estar situado en las vías abiertas a la circulación pública y que la visita del vehículo ha de realizarse en presencia del dueño o del conductor), los poderes atribuidos por esta ley a los oficiales de policía judicial y a los agentes que actuaran por orden de aquéllos podrían ejercerse sin restricción alguna, en todos los casos, aun cuando no se hubiere cometido infracción alguna y sin que la ley subordine esos controles a la existencia de una posible amenaza al orden público; considerando que en razón de la extensión de los poderes otorgados a los oficiales de policía judicial y a sus agentes, poderes cuya naturaleza, por otra parte, no queda definida del carácter general de los casos en los cuales estos poderes podrían ejercerse y de la imprecisión de la importancia de los controles a los que hubiere lugar, este texto atenta contra los principios esenciales en los que descansa la libertad individual; y, por ende, no está conforme con la Constitución.» Es preciso observar que en esta decisión el Consejo Constitucional considera que atenta contra los principios de la libertad individual el alcance demasiado general de las disposiciones de la ley y el hecho de que no se sepa con precisión cuál sea la importancia de los controles. El que no se haga distinción alguna entre los oficiales de policía judicial y los agentes de la fuerza de orden público, que no poseen esta autoridad, constituye, por lo demás, grave atentado a una de las condiciones indispensables para que sea res-

petada la libertad individual del ciudadano, en la medida en que ésta regula siempre la acción de un oficial de la policía judicial.

Sean cuales fueren las críticas o las dudas que puedan emitirse a propósito de la argumentación que permitió al Consejo Constitucional llegar a tal conclusión, hay que reconocer con admiración el hecho de que se haya manifestado así celoso guardián de las libertades públicas y en especial de la libertad individual.

F. El derecho de participar en la gestión de las empresas y en la determinación de las condiciones de trabajo

Con una decisión del 5 de julio de 1977, relativa a la ley que adoptaba distintas medidas a favor del empleo de los jóvenes, el Consejo Constitucional emitió su opinión a propósito de la existencia del derecho a participar en la gestión de las empresas y en la determinación de las condiciones laborales.

Se presentó ante el Consejo Constitucional una ley del 4 de julio de 1975, que preveía distintas medidas a favor del empleo de los jóvenes y que presentaba una tendencia a la generalización del seguro social. El artículo 1 de dicha ley disponía que el Estado tomaría a su cargo las cuotas que debieran correr a cuenta del empleador, en lo que respecta a seguro social, accidentes laborales y ayuda familiar, para asalariados menores de veinticinco años contratados entre la fecha de promulgación de la ley y el 31 de diciembre de 1977.

La ley contaba también con un artículo 2, que se aplicaba a los aprendices. En el artículo 4 también decía que, «para la aplicación a las empresas de las disposiciones legislativas reglamentarias del Código Laboral que se refieren a una condición de efectivos del personal, no se tiene en cuenta a los asalariados contratados antes del 1 de enero de 1978 en las condiciones previstas por los artículos 1 y 2, mientras tengan vigencia las disposiciones de dichos artículos».

Un grupo de diputados presentó un recurso ante el Consejo Constitucional invocando el hecho de que la ley violaba el principio de igualdad ante la ley, así como las disposiciones del preámbulo de la Constitución de 1946, que prevé que «todo trabajador participa, por intermedio de sus delegados, en la determinación colectiva de las condiciones de trabajo, así como en la gestión de las empresas». Por su decisión del 5 de julio de 1977, el Consejo Constitucional dictaminó que las disposiciones de la ley eran conformes con la Constitución.

Primero, el Consejo Constitucional rechaza el argumento basado en la violación del principio de igualdad. En efecto, estima que, «si el artículo 2 de la Constitución proclama que "Francia... asegura la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción alguna de origen, raza o religión"», el texto sometido al examen del Consejo Constitucional no contiene ninguna discriminación susceptible de atentar contra este principio. Es preciso observar que el Consejo Constitucional, según su costumbre, aplica circunstancialmente el principio de igualdad, afirmando que este principio no tiene por consecuencia el hecho de que todos los ciudadanos deban encontrarse globalmente en la misma situación. También puede observarse que el Consejo Constitucional apoya su argumentación en el artículo 2 de la Constitución, mientras que en la decisión del 15 de julio de 1976, relativa al principio de igualdad de tratamiento de los funcionarios, había hecho referencia al artículo 6 de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano.

En segundo lugar, el Consejo Constitucional examina si las disposiciones de la ley están en contradicción con el principio establecido por el preámbulo de la Constitución a propósito de la participación de los trabajadores, por intermedio de sus representantes, en la determinación de las condiciones de trabajo y la gestión de las empresas. Considera que no se puede dar alcance absoluto al principio de participación de los trabajadores en la gestión de las empresas, tal como lo proclama el texto del preámbulo de la Constitución de 1946, ya que esto vendría a poner en tela de juicio de manera indirecta las disposiciones del Código Laboral a propósito de las comisiones de empresas, de resultados de los textos con valor legislativo anteriores a la promulgación de la Constitución de 1946. La argumentación presentada por el Consejo Constitucional se expresa en los siguientes términos: «Considerando que si el preámbulo de la Constitución de 27 de octubre de 1946, confirmado por el preámbulo de la Constitución de 4 de octubre de 1958, dispone en el apartado 8 que todo trabajador participa por medio de sus delegados en la determinación colectiva de las condiciones de trabajo, así como en la gestión de las empresas», el artículo 34 de la Constitución incluye en el ámbito legal la determinación de los principios fundamentales del derecho laboral y del derecho sindical, de tal modo que le compete al legislador determinar, respetando los principios que quedan enunciados en el apartado 8 del preámbulo, las condiciones de su aplicación concreta. Puede observarse que hay cierta semejanza entre el razonamiento seguido

por el Consejo Constitucional y el que había sido aplicado por el Consejo de Estado, especialmente en la determinación del derecho de huelga, tal como resulta del decreto Dehaene. El Consejo Constitucional estima que se sitúa dentro de la lógica del poder legislativo el hecho de indicar en qué condiciones puede aplicarse el principio planteado por el preámbulo de la Constitución.

Así aparece, en estas decisiones que acabamos de examinar, que el Consejo Constitucional ha determinado una serie de principios que constituyen otras tantas garantías nuevas otorgadas a las libertades públicas. El Consejo Constitucional aparece actualmente como un órgano muy importante para el funcionamiento del sistema político francés. Ayer, como mañana, está entre la mayoría parlamentaria que hace las leyes y la oposición, que puede utilizarle para defender su concepción de la política y, también, del mejor sistema político posible. Ahora bien, el Consejo Constitucional debe apoyarse únicamente sobre la ley, y si no es bastante prudente en sus interpretaciones de las leyes, corre el peligro de convertirse en órgano del «Gobierno de los jueces».

