

Synthèse des réponses au questionnaire

Mathieu Disant

*Professeur à l'Université Lyon Saint-Étienne
Expert auprès de l'ACCPUF*

Cette synthèse, comme les deux suivantes, est réalisée à partir des trente réponses adressées par les destinataires du questionnaire. Bien entendu, elle ne peut rendre compte de la grande diversité des situations des institutions membres de l'ACCPUF. Il s'agit de restituer les réponses apportées par les cours, le plus fidèlement possible, mais aussi le plus brièvement possible – deux exigences souvent... contradictoires !

À ce stade, par convention, j'entendrai largement la notion de contradictoire pour viser l'ensemble des opérations tendant à ce que tous les intéressés aient été mis à même de participer aux recours portés devant vos cours.

Résumons en un mot ce qui rend possible et fonde la contradiction : le caractère juridictionnel de vos institutions, la reconnaissance par vos cours et vos législations nationales de « parties » et de « procès », même si cette reconnaissance réserve plusieurs spécificités.

1. Il est important de souligner immédiatement que la latitude d'investigation et la profondeur du contrôle exercé par vos cours n'est pas obligatoirement liée au contradictoire.

D'ailleurs, la procédure n'est délibérément pas contradictoire au sein de certaines cours, au Burundi, en Guinée, au Liban, ou plus encore au Sénégal où la loi organique en dispose ainsi expressément. L'identité profonde de la justice constitutionnelle, sinon son efficacité s'y opposerait selon les réponses du Conseil constitutionnel du Liban, lequel souligne le souci que ses décisions soient fortement argumentées pour montrer que la *finalité* du contradictoire peut être assurée, *sans procédure contradictoire formalisée*.

Il n'en reste pas moins que cela fait figure d'exception au regard de l'ensemble de vos cours, où le caractère contradictoire de la procédure est le plus souvent explicitement consacré par un texte. Parfois de façon très solennelle, lorsque c'est la Constitution elle-même qui s'en charge (Albanie, Cambodge, Gabon, Suisse).

Le plus souvent par la loi sur l'organisation et le fonctionnement de la cour. Celle de Monaco a été modifiée en ce sens le 19 juin 2015, s'agissant du Tribunal suprême de Monaco. La loi organique y fait référence par exemple en France, au Burkina Faso, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Mali, Maroc, Niger, RDC, ou encore la loi spéciale s'agissant de la Cour belge. Le caractère contradictoire de la procédure découle finalement de l'économie générale des textes applicables à vos cours. Il découle parfois plus explicitement de la compétence générale d'appel confiée par exemple à la Cour suprême du Canada.

À titre subsidiaire, le principe est posé dans les règlements intérieurs fixant les règles de procédure, au Bénin, Mauritanie, Togo et en République de Moldova.

Il est à noter, sur ce point, le cas de la Roumanie. Sous l'effet d'une disposition de renvoi opérée par la loi sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, le caractère contradictoire de la procédure est formellement prévu par le code de procédure civile. De sorte que la procédure constitutionnelle se trouve complétée par les règles de droit commun, dans la mesure où celles-ci sont compatibles avec la nature de la procédure constitutionnelle – l'appréciation de cette compatibilité relevant exclusivement de la Cour. On relève également que les dispositions du code de procédure civile s'appliquent à titre subsidiaire à la Cour constitutionnelle en Angola.

2. Vos jurisprudences témoignent aussi de l'attention portée au principe du contradictoire. C'est à la lumière de ce principe que la Cour de Belgique interprète de façon constante l'article 6 de la loi spéciale, qui indique que la requête en annulation doit contenir un « exposé des faits et moyens ». Elle définit ainsi plusieurs exigences tenant à l'exposé clair et univoque des moyens, animées « par le souci d'offrir aux autres parties au procès la possibilité de répliquer aux arguments des requérants ». « Admettre une requête imprécise » ou « se réserver le droit de développer ses arguments plus tard dans la procédure », juge la Cour, « mettrait en péril le caractère contradictoire de la procédure, dès lors que la partie qui interviendrait pour défendre les dispositions législatives attaquées ne serait pas mise en mesure de fournir une défense utile ».

3. Nombre de coutumes ou usages internes à vos institutions complètent, le cas échéant, ces dispositifs textuels ou jurisprudentiels.

C'est le cas généralement pour l'organisation interne du travail de vos cours. Ces usages peuvent concerner :

- les modalités de dépôt des requêtes (la Cour du Gabon demande au requérant de déposer sa requête en vingt-deux exemplaires) ;
- l'attribution des affaires selon la spécialité du membre rapporteur (par exemple au Maroc) ;
- les modalités de circulation interne du rapport du rapporteur (Sénégal) ;
- les modalités de communication au gouvernement d'une demande contestant une loi (Slovénie) ;
- ou encore l'organisation des débats lors de l'audience (comme le souligne la Belgique).

Cela peut aussi concerner la computation du délai de réponse accordé au requérant après communication de la mesure d'instruction initiale. Par exemple, la fixation d'un délai procédural de 15 jours, ainsi que la limitation à trois lettres de rappel, sont des usages propres à la Cour constitutionnelle du Bénin. Cette manière de procéder n'est pas écrite. Elle a été décidée par l'Assemblée générale des conseillers de la Cour, dans le but d'un traitement diligent des recours.

Autre pratique, en France, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité *a priori*, une réunion de travail réunissant le rapporteur et le représentant du Secrétariat général du gouvernement (SGG) est organisée systématiquement dans les jours qui suivent la saisine. Un questionnaire établi à partir des griefs soulevés dans la saisine des parlementaires sert de base à la discussion. À la suite de cette réunion, le SGG produit des observations écrites qui sont communiquées aux parties et autorités. On retrouve une démarche comparable en Slovénie.

En Roumanie, s'est affirmée la pratique des « conclusions supplémentaires ». Il s'agit de proposer la solution à adopter par la Cour, sous la forme d'un document qui n'est pas accessible aux parties. Cette pratique a été instituée en réaction au fait que le juge rapporteur se prononce sur la solution à adopter par le biais de son rapport officiel.

4. Dans les conditions définies par le système juridique considéré, vos cours prennent en considération plus ou moins directement les *exigences extranationales* imposant le principe du contradictoire. Il n'est d'ailleurs pas inutile de rappeler que l'extension, en droit national, du droit d'accès à un tribunal a été favorisé par ces exigences, comme le souligne la Suisse par exemple.

Prenant acte de la jurisprudence *Ruiz-Mateos* de la Cour européenne des droits de l'homme¹, la Cour constitutionnelle de Belgique a reconnu que «l'article 6, § 1^{er} [de la Convention EDH] pouvait être applicable à une juridiction constitutionnelle»². Même démarche en Slovénie.

Devant la Cour constitutionnelle de Moldova, cet article a servi d'argument pertinent pour l'interprétation extensive des sujets autorisés à soulever l'exception d'inconstitutionnalité devant la Cour, de façon à ne pas limiter la possibilité de transmission de l'exception d'inconstitutionnalité uniquement par l'intermédiaire de la Cour suprême de justice. Ainsi, dans son arrêt du 9 février 2016, la Cour a jugé que le droit d'accès à l'instance constitutionnelle des citoyens à travers l'exception d'inconstitutionnalité représente une forme du droit à un procès équitable.

Quant aux dispositions de l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples – qui posent les principes du droit d'accès à un juge impartial et indépendant, du droit à un procès équitable, du droit d'être jugé dans un délai raisonnable, des droits de la défense –, elles sont d'application courante devant la Cour constitutionnelle du Bénin.

Nous trouvons ici un prolongement aux travaux réalisés l'année dernière au Congrès triennal qui s'est tenu à Lausanne. Si l'influence de la jurisprudence de la Cour EDH se fait sentir pour les cours européennes concernées, plusieurs de vos cours soulignent qu'elles ne se réfèrent en la matière qu'aux dispositions nationales sans que la nécessité de puiser dans le vivier international ne se fasse sentir pour organiser leur procédure (Par exemple, au Cambodge, Côte d'Ivoire, Mali, Maroc, RDC, Sénégal).

5. Différents paramètres enserrant – ou sont de nature à enserrer – l'organisation du contradictoire. Il y a, bien sûr, la question des *délais de jugement*. Ils sont variables, en droit comme en fait. Sans pouvoir ici affiner selon les procédures concernées, le délai moyen de jugement varie de quelques jours à plus d'1 an.

Heureuses – mais rares ! – sont les cours qui ne sont strictement soumises à aucun délai. Par exemple, le seul délai imposé par la loi à la Cour de Slovénie concerne le jugement de constitutionnalité d'un référendum – délai d'ordre, de surcroît, que la Cour dépasse assez souvent. Point de délai fixe non plus pour le Tribunal fédéral suisse, tout dépend de la nature de la cause et de son importance, la durée moyenne de procédure étant de 4 à 5 mois. La Cour suprême du Canada doit quant à elle rendre jugement avec «une promptitude raisonnable», ce qui en pratique correspond à un délai moyen de 6 mois après la mise en délibéré.

La plupart des cours souligne volontiers que des délais contraints ne constituent pas une limite à la mise en œuvre du contradictoire – singulièrement dans la cadre du jugement des exceptions d'inconstitutionnalité compte tenu de la reprise des arguments développés devant les juridictions ordinaires. Cette appréciation semble largement partagée pour le contrôle de constitutionnalité, elle l'est moins en matière électorale.

Pour autant, le cadre de déroulement des procédures dépend largement de la nature du délai qui pèse sur vos cours. Il convient de distinguer selon que le délai pour statuer est seulement un délai d'ordre, c'est-à-dire simplement indicatif, avec valeur de recommandation (comme en Roumanie), ou un délai de rigueur que la Cour entend respecter scrupuleusement (par exemple en France).

En Belgique, il arrive que le dépassement du délai soit dû à la nécessité de respecter le contradictoire. Ainsi, lorsque plusieurs affaires sont jointes, il arrive régulièrement que le délai d'un an soit dépassé

1. C.E.D.H., arrêt *Ruiz-Mateos* c. Espagne, 23 juin 1993.

2. C.C., arrêts n°35/94 et 36/94.

vis-à-vis des affaires les plus anciennes. Ce dépassement s'explique par la nécessité de respecter les délais de procédure permettant aux parties intervenant dans l'affaire la plus récente d'échanger leurs arguments.

La Cour du Bénin n'a pas hésité à aménager de façon coutumière la procédure d'instruction en triplant le délai de réponse de 15 jours mentionné par les textes. Cet aménagement pratique vise précisément à assurer le principe du contradictoire.

En France, compte tenu de la brièveté des délais impartis au Conseil constitutionnel pour juger les QPC, au lieu de procéder à des échanges successifs de mémoires contradictoires entre les parties à une procédure, il est demandé à toutes les parties de produire dans un même délai. Puis il leur est identiquement accordé un nouveau délai pour produire des secondes observations, en réponse à celles qui ont pu être produites lors du premier délai par les autres parties.

7. Je terminerai en mentionnant que plusieurs évolutions sont programmées ou envisagées pour renforcer le contradictoire.

Elles s'inscrivent parfois dans un plan de réforme plus vaste visant à renforcer l'ensemble du système juridique et juridictionnelle, comme c'est le cas par exemple en Angola.

De façon plus spécifique, certaines cours ont fait état de leurs souhaits :

- de faire progresser la communication des pièces et mémoires (Bénin);
- d'organiser des plaidoiries au cours d'une audience publique pour permettre aux parties de discuter de vive voix les moyens de droit;
- d'accorder «un temps raisonnable aux parties pour leurs observations sur le rapport» (Cameroun); délai qui tient compte aussi des contraintes matérielles et géographiques pour permettre à chacun de rejoindre le siège de la Cour (RDC);
- de fixer «les critères de priorité pour l'examen des affaires [en tenant compte] du délai raisonnable» (Moldova);
- d'instaurer «l'obligation du Parquet général près la Cour de communiquer aux parties son avis écrit émis dans le dossier afin de permettre à celles-ci d'y répliquer éventuellement» (RDC).

D'autres cours, en particulier celles du Mali et du Maroc, mais aussi les Conseils d'Algérie et du Burkina Faso, associent très justement la progression du contradictoire, et notamment la publicité des débats, à la mise en œuvre d'une voie d'accès du citoyen à la cour par voie incidente, procédure au cours de laquelle les parties au procès ont vocation à participer.

La mise en forme d'une procédure dématérialisée est une préoccupation commune.

L'outil n'est pas encore généralisé, mais son installation est en cours et déjà bien avancé au sein de plusieurs de vos institutions. Les cours qui la pratiquent (notamment en Slovaquie, Suisse depuis 2007, elle est obligatoire en France pour les QPC) y décèlent une évolution qualitative des méthodes de travail dans le traitement des dossiers et un progrès en terme d'accessibilité pour les parties et mandataires. Une véritable plate-forme de distribution, et une mise à disposition d'un formulaire procédural existent auprès du Tribunal fédéral suisse, au sein duquel un grand projet de dossier électronique est actuellement en cours.

L'outil est donc incontestablement utile mais il ressort de vos réponses, tant pour les cours qui ont mis en œuvre cette dématérialisation que pour celles qui projettent de le faire, que l'innovation technologique est, en elle-même, assez neutre sur le plan de la mise en contradiction des débats.