

Le contradictoire dans les procédures écrites devant le Conseil constitutionnel français

Michel Charasse

Membre du Conseil constitutionnel français

Le contradictoire est écrit ou oral ou les deux dans toutes les procédures qui viennent devant le Conseil : la conformité des lois organiques ou ordinaires ou des règlements des assemblées avant promulgation, la QPC, le contentieux électoral, le jugement des comptes de l'élection présidentielle. Le contradictoire joue systématiquement dans tous les cas sauf pour la vacance de la présidence de la République ou l'empêchement définitif du président de la République, etc.

Nicole Belloubet traitera de la procédure orale, je me limiterai à la procédure écrite.

1. Le contradictoire dans le cadre du contrôle *a priori*

En contrôle *a priori*, le Conseil constitutionnel dispose d'un court délai pour statuer, d'un mois, qui peut être réduit à huit jours en cas d'urgence. Malgré ce court délai, la procédure demeure toujours écrite et contradictoire, même en fin d'année sur les lois des finances lorsque les documents demandés au Gouvernement nous parviennent le 23 décembre ou dans la journée du 24 décembre avant la dinde de Noël pour une réunion intervenant entre le 28 et le 30 décembre, car les lois budgétaires doivent paraître au *Journal officiel* du 31 décembre au plus tard pour être applicables au 1^{er} janvier, début de l'exercice ! Pas besoin de nous demander l'urgence. Nous l'appliquons automatiquement car nous avons le sens de la responsabilité et de la continuité de l'État et de la vie nationale.

La saisine du Conseil constitutionnel est communiquée aux autorités (présidence de la République, Sénat, Assemblée nationale et Premier ministre pour suspendre le délai de promulgation de la loi). Le gouvernement peut répondre aux arguments des saisissants et produire des observations écrites, qui sont alors communiquées aux mêmes autorités et aux parlementaires saisissants qui ont la possibilité d'y répondre.

En cas de répliques, celles-ci sont également communiquées aux autorités.

C'est le Conseil constitutionnel qui assure le respect du contradictoire et procède à la communication des écritures.

Dans ce système, il peut aussi y avoir une procédure orale : Nicole Belloubet en dira un mot cet après-midi et nous dira un mot de la réunion organisée avec le gouvernement.

2. Le contradictoire dans la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité

Le délai de trois mois imposé au Conseil constitutionnel pour statuer est bref, il faut donc organiser un débat contradictoire adapté.

L'ensemble des échanges entre le Conseil et les parties s'effectue par voie écrite électronique. Tous les actes de la procédure sont mentionnés au registre du greffe du secrétariat général et tous sont

notifiés par voie électronique. Le Conseil peut également recevoir des documents écrits de la part des requérants ou des intervenants extérieurs.

La décision de renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui saisit le Conseil constitutionnel d'une QPC est enregistrée au greffe du secrétariat général du Conseil constitutionnel. Celui-ci en avise aussitôt les parties à l'instance ou, le cas échéant, leur représentant. Les « autorités constitutionnelles » (président de la République, le Premier ministre et les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat) en sont également avisées – ainsi que, s'il y a lieu, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, le président du Congrès et les présidents des assemblées de province de Nouvelle-Calédonie.

Ces avis mentionnent la date limite imposée aux parties et aux autorités pour présenter des observations écrites. Ainsi, les parties et autorités sont toutes amenées à produire dans le même délai. Ce délai est habituellement de trois semaines et un jour, mais il peut exceptionnellement être réduit. Les observations qui seraient adressées postérieurement à cette date ne sont pas versées à la procédure. Il en fut ainsi, pour les ultimes observations du Président Sarkozy sur son compte de campagne parvenues 24 heures après la fin du délai, citées dans les visas de notre décision mais jugées irrecevables car hors délai !

Ces premières observations sont enregistrées et communiquées, toujours par voie électronique, à l'ensemble des autorités et parties. Tout ce qui a été reçu est communiqué pour assurer réellement le contradictoire. Un avocat reçoit ainsi les observations du Premier ministre et celles de son contradicteur le cas échéant.

Un avis est joint aux premières observations indiquant un délai pour produire des secondes observations qui, de manière générale, est de deux semaines et un jour. Ces secondes observations ne peuvent avoir d'autre objet que de répondre aux premières.

Il n'y a pas de possibilité de répliquer à ces secondes observations autrement qu'en présentant des observations orales à l'occasion de l'audience publique.

Tout ceci est fait pour respecter strictement le délai organique de 3 mois ! C'est une obligation constitutionnelle que nous nous faisons un devoir de respecter strictement même si le dépassement des 3 mois ne comporte aucune sanction juridique. Mais cela entacherait la réputation du Conseil et nous y sommes autant attachés qu'aux principes constitutionnels eux-mêmes.

En pratique : le Conseil constitutionnel reçoit par mail, sur une adresse dédiée, la décision de renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation. Celle-ci est accompagnée de l'ensemble des mémoires et observations relatifs à la QPC. À l'arrivée de la décision, le greffe du Conseil constitutionnel prend connaissance de la décision de renvoi, vérifie les pièces et enregistre immédiatement la QPC. Les QPC sont traitées le jour même et il n'est fait exception à cette pratique que lorsque la quantité des parties ou le volume des pièces nécessitent un traitement particulier, mais c'est assez rare. Toutes les communications sont enregistrées et transmises, y compris aux membres alors que les interventions extérieures appelées « portes étroites » ne sont pas prévues par la Constitution et la loi organique contrairement à la QPC où le Conseil peut accepter des interventions. Nous lisons tout ce qui nous est envoyé.

Au cours de l'instruction, d'autres mesures sont possibles :

Les mesures d'instruction

Le Conseil constitutionnel peut avoir recours à des mesures d'instruction ou des auditions. Le caractère contradictoire de la procédure continue de s'appliquer. À ce jour, il n'a jamais eu recours à l'audition sauf sur l'article 61 avant promulgation où le rapporteur peut entendre les parlementaires saisissants ou les rapporteurs de la loi. En revanche il a utilisé à plusieurs reprises la demande de précisions et notamment des statistiques.

Les demandes d'intervention

L'intervention n'était pas abordée dans le règlement initial de la procédure devant le Conseil constitutionnel pour les QPC. Des mémoires ou courriers étaient régulièrement adressés au Conseil par des tiers pour défendre ou combattre la disposition objet de la QPC. Le Conseil constitutionnel a tenu compte de cette pratique et a modifié son règlement en 2011 en ajoutant quatre alinéas à l'article 6 (décision n° 2011-120 ORGA du 21 juin 2011). L'intervention est ainsi désormais strictement encadrée dans la procédure qui vise à éviter tout débordement d'une faculté qui ne saurait permettre d'inonder le Conseil de dizaines et de dizaines de mémoires, délai de 3 mois oblige.

Quand une personne justifie d'un intérêt spécial et que le Conseil l'autorise, elle peut adresser un mémoire en intervention dans un délai de trois semaines suivant la date de transmission au Conseil constitutionnel. Cette date est mentionnée sur le site Internet du Conseil. Ce délai n'est pas opposable à la partie qui a posé une QPC sur une disposition dont le Conseil constitutionnel est déjà saisi et qui, pour cette raison, n'a pas été renvoyée ou transmise.

L'intervention admise est communiquée à l'ensemble des parties et autorités qui se voient accorder un délai pour présenter d'éventuelles observations.

L'auteur de l'intervention se voit notifier quant à lui l'ensemble des pièces de la procédure.

Les récusations

Elles sont prévues par le règlement intérieur. Ainsi l'article 4 dispose que tout membre du Conseil constitutionnel qui estime devoir s'abstenir de siéger en informe le président qui soit en prend acte soit peut saisir le Conseil si le motif ne lui paraît pas être un motif sérieux de récusation.

Une partie peut aussi, dans le délai des premières observations, demander la récusation d'un membre du Conseil par un écrit spécialement motivé accompagné de pièces propres à la justifier. Cette demande est communiquée au membre du Conseil concerné. Ce dernier fait connaître s'il acquiesce à la récusation. Dans le cas contraire, la demande est examinée en séance sans la participation du membre dont la récusation est demandée, ceci pour éviter les demandes abusives comme celles de M. Montebourg sur le financement des dépenses sociales des départements qui récusait M. Debré, président qui avait présidé à l'Assemblée nationale au moment du vote de la loi, M. Steinmetz, directeur de cabinet du Premier ministre qui avait déposé la loi, Messieurs Barrot, Haenel et moi-même, car parlementaires à l'époque et donc présents à l'Assemblée et au Sénat quand la loi a été votée plus encore, un ou deux autres membres, ce qui en fait ramenait le Conseil à 3 membres sur 9 aptes à délibérer. Seuls M. Barrot et moi avons accepté de nous déporter même si, dans les débats, nous n'avions dit que « bravo » ou « très bien ! ».

Il arrive régulièrement que les membres s'abstiennent de siéger par eux-mêmes. Par exemple quand nous avons participé à la rédaction du texte comme membre du gouvernement ou du Parlement ou à son jugement par une cour suprême comme nos collègues Denoix de Saint Marc et Canivet, anciens présidents du Conseil d'État et de la Cour de cassation. Le Conseil constitutionnel a donc reçu des demandes de récusations mais a toujours appliqué la règle strictement pour que soient récusés ceux des membres dont la présence au délibéré poserait un vrai problème et entacherait gravement la réputation de la décision.

3. Le contradictoire dans le cadre du contentieux des élections législatives et sénatoriales

Le Conseil constitutionnel peut être saisi dans les 10 jours qui suivent la proclamation des résultats du scrutin, par toutes les personnes inscrites sur les listes électorales de la circonscription dans laquelle il a été procédé à l'élection, ainsi qu'aux personnes qui ont fait acte de candidature à l'Assemblée nationale et au Sénat

Les requêtes doivent contenir le nom, les prénoms et la qualité du requérant, le nom des élus dont l'élection est attaquée, les raisons pour lesquelles l'élection doit être annulée.

Le Conseil constitutionnel ne peut être saisi que par une requête écrite.

Les requérants peuvent se faire représenter par toute personne de leur choix.

Dans cette hypothèse, c'est leur représentant qui est seul destinataire des notifications, généralement un avocat, et pas nécessairement au Conseil d'État ou à la Cour de cassation.

Le Conseil constitutionnel peut également être saisi par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) en cas de non-dépôt ou de rejet d'un compte de campagne à l'élection présidentielle ou parlementaire.

Les saisines (de la CNCCFP) ou les requêtes (des candidats ou électeurs) donnent lieu à un enregistrement au secrétariat général du Conseil constitutionnel, qui assure ensuite le respect du contradictoire pendant toute la procédure. Dès réception d'une requête, il en avise l'assemblée intéressée.

Par exception, la procédure contradictoire n'est pas obligatoire : si les conditions de l'article 38 alinéa 2 lui semblent remplies (« requêtes irrecevables ou ne contenant que des griefs qui manifestement ne peuvent avoir une incidence sur les résultats de l'élection »), le Conseil constitutionnel peut rejeter la requête sans instruction préparatoire.

Dans tous les autres cas, les saisines ou requêtes, ainsi que les pièces qui les accompagnent le cas échéant, sont communiquées aux membres du Parlement dont l'élection est contestée et un délai leur est imparti pour produire leurs observations écrites. Il n'y a pas de délai pour purger tout contentieux des élections sauf pour statuer sur les réclamations dirigées contre l'élection du président de la République : 3 jours pour le premier tour et 10 jours pour le second.

Pour l'examen du contentieux électoral, trois sections de trois membres sont formées au sein du Conseil constitutionnel, qui est assisté de dix rapporteurs adjoints désignés chaque année parmi les maîtres des requêtes au Conseil d'État et les conseillers référendaires à la Cour des comptes.

Le Conseil constitutionnel et ses sections peuvent, s'ils l'estiment utile, ordonner une enquête et se faire communiquer toutes pièces se rapportant à l'élection, ce que nous avons fait scrupuleusement pour l'élection présidentielle à partir de la décision de la Commission des comptes qui était contestée devant nous et que nous avons jugée à partir des documents comptables qui ont été déposés et non de ceux qui ont pu apparaître après notre décision et dont on discute encore aujourd'hui. Mais nous avons constaté un dépassement qui suffisait à rejeter le compte à partir des documents que nous avions sans pouvoir aller en chercher d'autres.

Le rapporteur de l'affaire peut également procéder à l'audition de témoins. Cette audition donne alors lieu à rédaction d'un procès-verbal, qui est communiqué aux intéressés qui ont trois jours pour déposer leurs observations écrites.

D'autres mesures d'instruction peuvent également être ordonnées par l'un des membres du Conseil constitutionnel ou le rapporteur adjoint.

Pour les présidentielles, le contentieux se règle avant la proclamation des résultats. Il n'y a pas de procédure écrite ou orale, nous statuons sur le rapport de nos délégués dans les départements et outre-mer.

Pour les comptes de campagne, la procédure est écrite exclusivement sauf pour le compte du président de la République où la procédure est écrite et orale.

Quand le Conseil constitutionnel soulève d'office, il notifie aux parties et leur donne un bref délai pour réagir.

Très simple.

Très souple.

À la portée des requérants ou saisissants, en évitant un formalisme inutile quand ce n'est pas obligatoire ou inévitable. Notre Maison est donc largement ouverte au dialogue et à la présentation des arguments des uns et des autres.