

Synthèse des réponses au questionnaire

Mathieu Disant

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

La procédure devant vos cours étant principalement écrite, l'oralité occupe une place subsidiaire dans la procédure.

Il n'existe pas à proprement parler de procédure orale en matière de constitutionnalité devant certaines cours : Angola, Bénin, Burkina Faso, Gabon, Guinée, Guinée Bissau, Liban, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Togo. La pratique des auditions peut le cas échéant atténuer ce constat, mais celle-ci se fait quoi qu'il en soit en dehors des audiences et ne remet pas en cause la place très limitée voire inexistante de l'oralité dans ces cours.

Pour d'autres, à l'inverse, l'oralité trouve toute sa place lors de l'audience publique de plaidoirie : Albanie, Burundi, Cambodge, Cameroun, Congo, France (s'agissant de la procédure QPC), RDC, Roumanie, Monaco, Slovaquie. Elle se dessine aussi au Maroc, où la loi organique relative à l'exception d'inconstitutionnalité prévoit une procédure orale où les parties et leurs défenses auront à développer leurs arguments devant la Cour.

L'audience publique permet aux parties – et éventuellement aux intervenants – de présenter, oralement, leurs observations devant la Cour. La plupart des cours qui la pratiquent soulignent que cette phase orale permet opportunément d'approfondir certains aspects de l'affaire, de compléter la procédure essentiellement inquisitoire (indiquent la Côte d'Ivoire et la RDC), de permettre aux parties d'éclairer leurs positions (précise la Roumanie) et, comme l'indique la Cour du Congo, de « vivifier le principe du contradictoire ».

Ceci étant, la procédure orale, qui n'est pas chose naturelle dans le contentieux constitutionnel, peut se trouver réservée à certaines procédures. Par exemple, en Roumanie, pour les exceptions d'inconstitutionnalité ; en France, pour les seules QPC ; tandis qu'en Slovaquie, les requêtes individuelles en sont exclues.

Cette phase orale est parfois facultative (Belgique, Madagascar, Slovaquie). Son organisation dépend de l'importance de l'affaire au Congo ; à Madagascar, elle relève d'une décision souveraine de la Cour, qui en examine l'utilité sur la base d'une demande motivée par les avocats des parties. En Slovaquie, cette possibilité n'est utilisée tout au plus qu'une fois par an.

En Belgique, le caractère facultatif de l'audience a été introduit par une révision de la loi spéciale en 2014. Avant cette date, une audience devait être systématiquement tenue pour chaque affaire. Dans la plupart des cas, toutefois, l'audience n'apportait rien aux débats, les parties se contentant de répéter leurs arguments ou de renvoyer à leurs écrits.

Désormais, l'audience a donc lieu soit à la demande d'une partie à être entendue (demande que ne refuse jamais la Cour), soit à l'appréciation des juges-rapporteurs qui estiment, au moment de la mise en état, par indication dans leur rapport, si une audience doit être tenue en ce sens qu'elle est utile ! Ce sera le cas lorsque de nouveaux éléments de droit apparaissent en cours de procédure ou lorsque des difficultés d'interprétation ou de compréhension des questions soulevées nécessitent des éclaircissements de la part des parties.

La Cour fait observer le caractère vertueux de ce nouveau régime : le caractère facultatif de l'audience incite les plaideurs qui en sollicitent la tenue à centrer leur plaidoirie sur les seuls éléments qu'ils estiment essentiels pour la décision de la Cour.

Au Canada, la Cour tient des audiences pour tous les appels et les renvois du gouverneur en conseil qui lui sont présentés. Chaque année se tiennent trois sessions consacrées à l'audition publique des appels. La première commence fin janvier ; la seconde, fin avril ; et la troisième, début octobre. La Cour entend généralement des appels pendant dix-huit semaines à raison de deux semaines de session suivies de deux semaines d'interruption. En République de Moldova, ce sont quatre sessions qui organisent les audiences publiques, une par saison !

1. Les règles applicables à la présentation orale des observations ne sont mentionnées que pour partie dans vos règlements internes de procédure, lesquels renvoient parfois aux règles du droit commun (Roumanie), applicables en l'absence de disposition contraire (Albanie).

L'organisation concrète de l'audience publique relève donc essentiellement d'usages.

Dans ses grandes étapes, le déroulement est standardisé. Après que, pour certaines cours seulement, le juge-rapporteur ait présenté son rapport en rappelant les étapes de procédure et les points de droit, les parties interviennent à tour de rôle. Le président donne d'abord la parole à la partie qui « attaque » la norme en cause et, ensuite, à la partie qui la « défend ». Le défenseur de la norme contestée a la parole en dernier lieu. Il est systématiquement offert (sauf en Albanie) un droit de réplique aux avocats qui le souhaitent.

La durée des audiences peut varier de quelques minutes à quelques heures, selon les cas. L'expérience montre qu'il est cependant exceptionnel qu'une audience dure plus d'une demi-heure en Belgique ; la durée moyenne est d'une heure et demi à Madagascar, elle ne dépasse pas deux à trois heures en RDC.

Le temps de présentation orale des observations n'est pas figé. Il peut être limité à 5 minutes devant la Cour du Congo. Les observations de chacune des parties sont limitées à quinze minutes en France ; c'est aussi le temps imparti en pratique en Roumanie et en Moldavie. Le temps à disposition est d'environ 20 minutes en Slovénie. Dans le cadre plus particulier des appels devant la Cour suprême du Canada, la durée des plaidoiries est rigoureusement réglementée : les appelants disposent d'une heure, tout comme les intimés, puis cinq minutes pour formuler leur réplique, avant de laisser la parole aux procureurs généraux (10 minutes) et aux intervenants admis à plaider (5 à 10 minutes).

Quant à la matière présentable, deux pratiques se distinguent plus ou moins nettement.

L'une, que j'appellerais « confortative », consiste à considérer que les observations orales n'ont pas pour objet de présenter de nouveaux moyens non développés dans les mémoires écrits. Cette règle est parfois clairement établie (Madagascar).

L'autre, que je qualifierais de « supplétive », retient que les participants à l'audience sont invités à exposer seulement sur les points qui n'étaient pas déjà éclairés dans leurs mémoires écrits. C'est le cas en Slovénie, à Monaco également.

La démarche est statique dans l'une, dans l'autre est retenue une logique de l'entonnoir qui place l'audience comme une véritable mesure d'instruction.

À cet égard, une question pratique non négligeable concerne la possibilité pour les membres d'interroger les parties. Sauf erreur, cela ne conduit jamais au sein de vos cours à un véritable débat, simplement à un jeu de question/réponse. L'intérêt n'en est pas moindre car l'interaction générée par ces questions est de nature à donner une plus-value à l'audience publique, ce qui est parfois discuté par les praticiens du contentieux constitutionnel.

Les membres de certaines de vos cours peuvent adresser des questions aux parties durant l'audience publique (Slovénie, Monaco, Canada, Moldavie). Cette faculté s'exerce parfois par l'intermédiaire du président (Roumanie, Belgique). À cette fin, au Congo, le président reçoit un support écrit de la part des membres et apprécie s'il y a lieu ou non de poser la question suggérée. Ces questions peuvent être posées directement à tous les participants. Toutefois, cette pratique d'interrogation orale est peu fréquente.

Il est à noter que le Conseil constitutionnel français, en mai 2016, a retenu cette pratique pour les audiences de QPC. Une formule plus interactive est mise en place devant la Cour de la République de Moldova puisque les parties, elles aussi, peuvent mutuellement s'interroger, sous le contrôle du président de séance.

2. Dans un tel contexte, les modes de publicité organisés par les cours ont un rôle crucial. Plusieurs de vos cours font état de mesures très concrètes en la matière.

Au cours de l'audience, certaines cours peuvent autoriser la présence des médias (Albanie, Canada, Belgique, Cambodge, Congo, Mauritanie, RDC). Les cours peuvent le cas échéant émettre des avis sur leurs sites Internet officiels en ce qui concerne les questions en cours d'examen.

En France, une salle d'audience a été spécialement aménagée au Conseil constitutionnel et les audiences QPC y sont tenues chaque semaine. Les audiences sont filmées, elles sont retransmises en direct dans une salle annexe, si les capacités d'accueil de la salle d'audience sont insuffisantes pour accueillir le public, et surtout retransmises sur le site Internet du Conseil constitutionnel quelques heures après la tenue de l'audience. La Cour de Roumanie fait de même sur son site lorsqu'il s'agit des exceptions d'inconstitutionnalité.

À cet égard, on notera que, depuis le mois d'avril 2016, le Tribunal fédéral suisse a décidé de mettre à disposition une sélection de séquences filmées de ses délibérations publiques – dont on rappelle le caractère éminemment spécifique ! Ces enregistrements peuvent être visionnés sur le site Internet du Tribunal fédéral.

En revanche, en Slovénie, si les audiences publiques font objet d'un enregistrement sonore, ayant valeur de procès-verbal de l'audience, le droit d'accès à l'enregistrement ne concerne que les participants.

Des restrictions à la publicité existent dans vos règlements intérieurs. De façon générale, les cours peuvent décider d'interdire l'accès ou, le cas échéant, la retransmission pour une partie ou pour la totalité des débats, pour des raisons qui tiennent toujours à des motifs d'ordre public, de protection de bonnes mœurs ou de protection des droits personnels (Albanie, Belgique, France, Slovénie, RDC, Suisse). La différence est tout au plus technique, selon que le huis clos est décidé par un arrêt motivé (par ex. Belgique) ou par décision du président. Quoi qu'il en soit, cette restriction est extrêmement

rare (Slovénie), et ne s'est jamais produite dans la plupart des cours concernées (par ex. Belgique). Comme le relève la Cour de Roumanie, dès lors que le jugement d'une exception d'inconstitutionnalité est une question d'ordre public qui ne vise pas des aspects de fait, les restrictions à la publicité demeurent essentiellement théoriques.

3. Les règles applicables en matière de représentation lors de l'audience ne sont pas négligeables en pratique.

Dans la plupart des cours (notamment Belgique, Cambodge, Canada, Congo, Mali, Mauritanie, Moldavie, Niger, RDC, Roumanie, Slovénie), les parties agissent en personne ou par avocat et sont libres de choisir leur mandataire si elles en souhaitent un. Parfois avec une condition de qualification du représentant, comme celle de justifier d'un diplôme en droit devant la Cour de la République de Moldova.

À l'inverse, en France, au Cameroun, à Madagascar, il existe un monopole de représentation au profit des avocats. Compte tenu de la technicité de la procédure constitutionnelle, c'est une solution qui semble gagner du terrain, elle est par exemple envisagée en RDC. Précisons qu'aucune de vos cours ne connaît de barreau spécialisé devant la cour constitutionnelle (du type du barreau des avocats à la Cour de cassation et au Conseil d'État). Quant aux parties institutionnelles, elles peuvent charger leurs fonctionnaires d'intervenir devant la Cour.

4. L'issue de l'audience marque le plus souvent la fin de l'instruction contradictoire. Seules certaines cours donnent la possibilité aux parties de déposer une note post-audience. C'est possible en Albanie, Cameroun, Gabon, Mauritanie, Roumanie, et en France. Le Conseil constitutionnel français peut inviter les parties à produire une note en délibéré afin d'être éclairé sur un point précis qui n'aurait pas été suffisamment précisé lors de l'instruction écrite. En pratique, cette mesure a été très peu utilisée (dans le cas français, cela a concerné moins de dix dossiers depuis l'entrée en vigueur de la QPC).

En Belgique, une partie peut déposer une « note de plaidoirie » lors de l'audience, sous réserve de l'autorisation du président. Si celui-ci l'accepte, les autres parties ayant pu éventuellement s'y opposer, la pièce est versée au dossier et communiquée aux autres parties.

Quoi qu'il en soit, sous ces quelques réserves, le contradictoire n'a pas vocation à se poursuivre après l'audience. Les parties n'interviennent plus, en principe, après que le président ait clôt les débats à la fin de l'audience. Tout au plus, si un fait nouveau apparaît après la clôture des débats (modification législative, évolution jurisprudentielle...), les parties peuvent évidemment en informer la Cour. Devant cette situation d'école, la Cour de Belgique souligne qu'elle peut rouvrir les débats pour permettre aux parties de s'exprimer sur ce fait nouveau. De façon plus solennelle, une procédure de réaudition des appels est prévue par les règles applicables à la Cour suprême du Canada. La Cour peut, sur requête ou de son propre chef, convoquer les parties à une nouvelle audition afin de les réentendre sur une question qui n'a pas entièrement été traitée à l'audience, ou encore sur un nouveau point.

D'où l'on voit, que sans renverser le caractère principalement écrit de la procédure, la contradiction orale a sa place dans le contentieux constitutionnel, particulièrement dans le contentieux incident.