

Conseil constitutionnel français

I. Cadre général de l'organisation de la procédure contradictoire

Le caractère juridictionnel de votre institution est-il aujourd'hui discuté ?

Le caractère juridictionnel du Conseil constitutionnel n'est aujourd'hui pas contesté. On peut relever à ce propos que le législateur organique a récemment rendu plus sévère le régime des incompatibilités applicable aux membres du Conseil constitutionnel, en le calquant sur celui applicable aux magistrats judiciaires (modification de l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel résultant de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Les notions de « parties » et de « procès » sont-elles pleinement reconnues au sein de votre Cour ?

Lorsque le Conseil constitutionnel est saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), laquelle a été à l'origine posée par une partie à un litige devant une juridiction, il considère que les parties au litige sont parties à la procédure de QPC. Cette lecture est conforme aux dispositions organiques relatives à la procédure de QPC, qui mentionne les parties.

La procédure devant la Cour est-elle inquisitoire ou accusatoire ?

Dans le cadre du contentieux électoral, la procédure est accusatoire.
Dans le cadre du contrôle de constitutionnalité, le procès est fait à la loi.

Le caractère contradictoire de la procédure est-il explicitement consacré par un texte ? (Constitution, texte organique, règlement organisant la procédure devant la Cour...)

La Constitution du 4 octobre 1958 ne précise pas le caractère de la procédure suivie par le Conseil constitutionnel et renvoie à la loi organique pour la détermination des règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel.

L'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel précise expressément le caractère de la procédure suivie pour les questions prioritaires de constitutionnalité. Ainsi l'article 23-10 indique que «... les parties sont mises à même de présenter contradictoirement leurs observations».

Le caractère contradictoire de la procédure relative au contentieux électoral n'est pas explicitement mentionné dans l'ordonnance mais peut être déduit de l'article 38, alinéa 2 de l'ordonnance qui prévoit une procédure dérogatoire «sans instruction contradictoire préalable» pour les requêtes irrecevables ou manifestement infondées.

Les textes (loi, règlement intérieur de procédure...) réglementent-ils les modalités selon lesquelles la Cour organise ses travaux, en particulier la procédure d'instruction ?

L'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel précise les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel. Son titre II détermine les modalités de fonctionnement communes à toutes les procédures puis précise celles particulières à chacune d'elles.

Le Conseil constitutionnel a adopté dès mai 1959 un règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs. Il a par la suite modifié à cinq reprises ce règlement de procédure.

Il a également adopté en octobre 1988 un règlement applicable à la procédure suivie pour les réclamations relatives aux opérations de référendum.

Enfin, avant que la procédure de la QPC n'entre en vigueur (à compter du 1^{er} mars 2010), le Conseil constitutionnel a également adopté un règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité. Ce règlement a été modifié trois fois depuis lors pour intégrer les évolutions rendues nécessaires par la pratique.

Des coutumes ou usages internes à l'institution existent-ils en la matière ? Merci de les détailler.

Sans qu'elles ne soient mentionnées dans les textes, certaines pratiques ont été instituées.

Ainsi, 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.

La Cour prend-elle en considération certaines exigences extranationales imposant le principe du contradictoire ? Si oui, lesquelles (par exemple, article 6 §1 de la CEDH) ? Ces exigences sont-elles applicables pour toutes les compétences de la Cour ?

Le Conseil constitutionnel entend assurer le respect des exigences constitutionnelles applicables à toute procédure juridictionnelle pour tous les contentieux qui se déroulent devant lui.

La Cour se prononce-t-elle dans un délai déterminé ? Quel est le délai moyen de jugement ? Cela peut-il constituer une limite à la mise en œuvre du contradictoire ?

La Constitution ou la loi organique précisent les délais dans lesquels le Conseil constitutionnel doit statuer pour la plupart de ses compétences. Ce délai est variable selon le type de contentieux :

- huit jours pour les demandes relatives à l'appréciation du caractère législatif ou réglementaire d'une disposition au cours de la procédure législative ;
- un mois pour le contrôle de constitutionnalité *a priori* des lois organiques, des lois ordinaires et des règlements des assemblées (délai pouvant être ramené à huit jours), pour les demandes de déclassement présentées par le Gouvernement
- trois mois pour le contrôle de constitutionnalité *a posteriori*, pour le contrôle de constitutionnalité *a priori* des lois du pays de la Nouvelle-Calédonie, pour les demandes de déclassement présentées par des collectivités d'outre-mer.

Enfin, en matière de contentieux des élections législatives et des élections sénatoriales (de même que lorsqu'il est saisi d'une requête tendant à la constatation de la déchéance d'un membre du Parlement ou d'une demande tendant à se prononcer sur une situation d'incompatibilité d'un membre du Parlement), le Conseil constitutionnel n'est pas tenu de statuer dans un délai déterminé. Il s'efforce

toutefois de statuer dans un délai qui est en moyenne de six mois lorsque la contestation ne comporte pas de griefs relatifs au financement de la campagne, et d'un an lorsque la contestation comporte de tels griefs (car il doit alors surseoir jusqu'à ce que la CNCCFP statue sur ce point).

De façon générale, lorsqu'il est tenu au respect d'un délai pour statuer, le Conseil respecte scrupuleusement ce délai.

S'agissant du contrôle de constitutionnalité *a posteriori*, le délai moyen de traitement de ces procédures s'établit à deux mois et demi.

Du point de vue de l'organisation interne, un service de greffe (ou équivalent) assure-t-il, au sein de la Cour, l'enregistrement des recours, les notifications, communications et échanges de pièces? La procédure est-elle dématérialisée?

Avant l'entrée en vigueur de la question prioritaire de constitutionnalité, le greffe du Conseil constitutionnel fonctionnait de manière «saisonnière» pour traiter le contentieux électoral. Depuis 2008, un greffe permanent et juridictionnel a été mis en place, rattaché au service juridique, lequel est chargé d'apporter son concours aux membres du Conseil constitutionnel sous l'autorité du Secrétaire général. Le service du greffe est composé d'un cadre (aujourd'hui greffier en chef des services judiciaires) secondé dans ses tâches par un greffier (depuis juin 2012), et par les deux secrétaires du service juridique.

Le greffe est chargé de l'enregistrement de toutes les saisines et requêtes. Il procède à toutes les notifications des pièces et écritures, aux convocations des parties et autorités ainsi qu'à la notification des décisions.

Le règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les QPC a imposé la forme dématérialisée pour l'ensemble de cette procédure (de la saisine du Conseil constitutionnel par le Conseil d'État ou la Cour de cassation, jusqu'à la notification de la décision).

Pour les autres procédures, la voie électronique est également utilisée, même si elle n'est pas imposée par les textes.

L'organisation du contradictoire au sein de votre Cour présente-t-elle des spécificités au regard des autres juridictions supérieures du pays?

Compte tenu de la brièveté des délais impartis au Conseil constitutionnel pour juger les affaires, 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.

Les discussions et consultations qui se sont déroulées durant la procédure d'instruction devant votre Cour sont-elles intégralement publiques? Quels sont les actes qui demeurent placés sous le secret de l'instruction et dépourvus de communication aux parties?

En procédure QPC, l'instruction est écrite et s'organise autour d'échanges de mémoires communiqués de manière contradictoire, par le greffe, aux parties et autorités.

Seule la note juridique préparée par le Secrétariat général et diffusée aux membres du Conseil constitutionnel n'est pas communiquée aux parties.

La publicité est organisée de manière large dans la mesure où le règlement intérieur prévoit également la possibilité, pour les besoins de l'instruction, de recourir à des auditions. Les parties et autorités sont alors invitées à y assister et ont la possibilité de produire des observations.

De la même manière, la publicité de l'audience est entendue largement et les restrictions à cette publicité ne peuvent avoir lieu qu'à la demande d'une partie ou d'office par le président «dans

l'intérêt de l'ordre public ou lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des personnes l'exigent» (art.8, alinéa 2 du règlement intérieur).

Considérez-vous que le caractère contradictoire de la procédure constitutionnelle contentieuse ait été renforcé? Préciser, le cas échéant, les étapes chronologiques de ce renforcement.

La procédure de la QPC a donné au Conseil constitutionnel l'occasion d'élaborer une procédure contradictoire moderne dans le cadre du contrôle de constitutionnalité.

Le fait d'avoir admis la possibilité pour des tiers à la procédure de faire valoir leur intérêt spécial à intervenir a permis d'enrichir le débat de constitutionnalité devant le Conseil constitutionnel.

Considérez-vous qu'il existe désormais un «standard» du procès constitutionnel, fondé par exemple sur le droit au procès équitable?

Considérez-vous que l'organisation du contradictoire, au sein de votre Cour, est perfectible? Quelles évolutions sont envisagées?

II. Organisation de la procédure écrite

Auprès de quelles autorités le recours est-il notifié? Comment est organisée la notification et sous quelle forme?

Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont pas susceptibles de recours, à l'exception des recours en rectification d'erreur matérielle. Ceux-ci peuvent être sollicités par les parties et autorités dans les vingt jours suivant la publication de la décision au *Journal officiel*.

La Cour peut-elle rejeter une requête sans débat contradictoire (par exemple, non-admissibilité du recours, requête manifestement infondée...)?

En matière électorale, le Conseil constitutionnel peut rejeter, sans instruction préalable contradictoire, les requêtes irrecevables ou ne contenant que des griefs qui manifestement ne peuvent avoir une influence sur les résultats de l'élection. Cette décision de rejet est motivée et notifiée à l'intéressé.

Quelle(s) autorité(s) assure(nt) la défense de la loi dans le contrôle de constitutionnalité? La situation vous paraît-elle satisfaisante?

La défense de la loi dans le contrôle de constitutionnalité *a priori* est exercé à titre exclusif par le gouvernement (représenté par son Secrétariat général). Il convient toutefois d'apporter une nuance, en ce qui concerne les lois du pays de la Nouvelle-Calédonie: dans ce cas, les autorités de la Nouvelle-Calédonie assurent cette défense, tandis que le gouvernement a fait le choix de rester en retrait.

Dans le cadre du contrôle *a posteriori*, de la même manière le SGG assure la défense de la loi. Il s'agit toutefois là d'une pratique, et rien n'interdit aux autres autorités auxquelles sont notifiées les saisines de produire également des observations devant le Conseil constitutionnel (ce qu'elles n'ont jusqu'à présent fait que de manière exceptionnelle).

Le fait que la même autorité assure de façon générale la défense de la conformité à la Constitution de la loi déférée, tant en contrôle *a priori* qu'en contrôle *a posteriori*, assure une unité et une cohérence d'ensemble à cette défense.

Quels sont les délais de production des observations ? Quelles sont les règles relatives à la production des observations ? Existe-t-il une succession des délais de production (secondes observations, réponses, répliques, duplicques...) ?

Le règlement sur la procédure suivie pour les QPC organise le contradictoire et précise que les parties et autorités sont autorisées à présenter des observations écrites avant un délai. Elles ont également la possibilité de répondre à ces observations avant une seconde date. Les secondes observations ne peuvent avoir d'autre objet que de répondre aux premières observations produites.

Ces deux délais ne sont pas fixés par le règlement. Cette souplesse permet au Conseil constitutionnel de moduler au cas par cas ces échanges d'écritures, pour tenir compte de la spécificité de certaines questions posées.

Dans la pratique, le délai de production des premières observations est en général de trois semaines, celui des secondes observations de deux semaines.

Quelles sont les règles d'assistance et de représentation des parties devant la Cour ? Quelles sont, en pratique, les tendances observées en la matière (éléments statistiques notamment) ?

La représentation n'est pas obligatoire devant le Conseil constitutionnel : les parties peuvent être représentées par la personne de leur choix ou se défendre elles-mêmes. Les avocats ne disposent donc pas de monopole, sauf pour l'audience publique qui a lieu dans le cadre des QPC où seuls les avocats aux conseils ou les avocats à la Cour de cassation peuvent présenter des observations orales. Toutefois, en pratique, des avocats sont présents dans la quasi-totalité des procédures de contrôle de constitutionnalité *a posteriori* (moins de 1 % des dossiers en 2013 sans avocat, 6 % des dossiers en 2014, 3 % des dossiers en 2015). Les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation sont présents de plus en plus présents (ils sont présents dans près de 70 % des dossiers en 2014 et 2015 alors qu'ils n'étaient présents que dans un peu plus de la moitié des dossiers en 2010).

La présence des avocats dans le cadre du contentieux électoral est en revanche moins systématique.

Existe-t-il un mécanisme d'aide juridictionnelle devant la Cour ? Quelles sont les règles applicables ?

L'intervention des avocats au titre de l'aide juridictionnelle a été organisée pour les procédures QPC : l'article 23-12 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958 prévoit une majoration de leur rétribution.

Le décret n° 2010-149 du 16 février 2010 relatif à la continuité de l'aide juridictionnelle en cas d'examen de la question prioritaire de constitutionnalité par le Conseil d'État, la Cour de cassation et le Conseil constitutionnel précise que l'aide juridictionnelle demeure acquise en cas d'examen de la QPC et a fixé cette majoration à 16 unités de valeur.

La Cour peut-elle accorder des frais irrépétibles (compensation des frais de justice) et, dans l'affirmative, quelles sont les règles applicables ?

Le Conseil constitutionnel a jusqu'à présent toujours refusé d'accorder des frais irrépétibles, en se fondant sur le fait qu'aucune des dispositions organiques relatives à la procédure suivie devant lui ne le prévoit (voir en ce sens décision n° 97-2145/2239 AN du 16 décembre 1997).

Comment est organisée l'instruction du recours ? Comment est organisée la clôture de l'instruction ? La réouverture de l'instruction est-elle possible et, dans l'affirmative, dans quelles hypothèses ?

III. Les incidents

Les mesures d'instruction :

La Cour soulève-t-elle des moyens d'office ? Comment cette faculté est-elle organisée par les textes et mise en œuvre en pratique ? Est-ce fréquent ?

Le Conseil constitutionnel a la possibilité de soulever un grief d'office dans le cadre du contrôle de constitutionnalité de la loi.

L'article 7 du règlement sur la procédure suivie pour les QPC précise que, dans cette hypothèse, les griefs susceptibles d'être soulevés d'office sont communiqués aux parties et autorités pour qu'elles puissent présenter leurs observations dans le délai qui leur est imparti. Ces observations sont alors communiquées contradictoirement à toutes les parties.

En pratique, le Conseil use assez peu de cette faculté (dans moins de 10% des procédures).

Dans le cadre du contentieux électoral, le Conseil n'examine que les moyens invoqués dans la requête. Même des moyens nouveaux soulevés ultérieurement par le requérant ne sont pas pris en considération.

La Cour peut-elle solliciter une mesure d'instruction afin de l'éclairer sur l'affaire pendante, notamment sur la portée de la disposition législative contestée ? En pratique, quelles sont ces mesures d'instructions ? Sont-elles communiquées aux parties ? La Cour peut-elle solliciter des observations de la part des juridictions supérieures ?

Au cours de l'instruction dans le cadre du contrôle de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel peut solliciter des précisions et demander à être éclairé, notamment sur des aspects statistiques. Les éléments de réponse obtenus sont alors communiqués aux parties. En pratique, cette possibilité est très peu utilisée par le Conseil constitutionnel.

Dans le cadre du contentieux électoral, la section d'instruction ou le Conseil peut ordonner une enquête. Dans ce cadre, des dépositions de témoins peuvent être recueillies sous serment. En pratique, cette possibilité n'est plus utilisée par le Conseil constitutionnel.

La Cour est-elle dotée, en propre, de moyens d'investigation ? La Cour procède-elle à des enquêtes, constats et/ou expertises ? Merci d'illustrer votre réponse.

Cf. réponse à la question 3.2.

La Cour peut-elle recourir à une audition ? Merci de préciser votre réponse par des éléments pratiques et statistiques (fréquence, objet, information des parties...).

Si cette faculté est prévue par l'article 6 du règlement pour la procédure suivie en QPC, le Conseil n'y a jamais eu recours jusqu'à présent.

En contentieux électoral, le Conseil constitutionnel procède à une audition des parties lorsque la portée des griefs est telle qu'une annulation de l'élection est probable. Cette audition permet aux parties d'exposer leurs arguments et de répondre aux éventuelles interrogations des membres du Conseil constitutionnel (notamment sur des éléments de fait).

Les interventions devant la Cour :

La Cour accepte-t-elle la participation de tiers (amicus curie) dans le procès ? Quels sont les textes applicables à cette possibilité d'intervention ?

En contrôle de constitutionnalité *a priori*, le Conseil constitutionnel reçoit fréquemment des notes produites spontanément par des tiers (dénommées portes étroites). Ces notes peuvent être prises en considération par le rapporteur s'il le souhaite.

En contrôle de constitutionnalité *a posteriori*, le Conseil constitutionnel peut admettre des demandes en intervention de tiers à la procédure, dès lors que ceux-ci formulent cette demande dans les délais impartis par le règlement de procédure et qu'ils font valoir un intérêt spécial à intervenir, lequel est apprécié par le Conseil constitutionnel. Dès lors que ces tiers sont admis à intervenir, l'ensemble des pièces de la procédure leur sont communiquées et ils y participent pleinement.

Quelles sont les conditions de recevabilité d'une intervention (spontanée ou sollicitée)? La recevabilité des observations en intervention fait-elle l'objet d'une procédure contradictoire? Comment s'opère l'analyse de l'admission des interventions?

La personne qui demande à intervenir doit développer ses arguments au soutien de son intérêt spécial à intervenir dès sa demande initiale. L'admission des interventions en QPC est appréciée, au vu des pièces et argumentations produites par la personne, par le membre du Conseil constitutionnel qui est désigné comme rapporteur de l'affaire. En cas de doute, il consulte le collègue.

Quel est le statut de l'intervenant? Quel est/ont le(s) régime(s) juridique(s) des interventions? Quels sont les droits des intervenants?

Dès lors que des tiers sont admis à intervenir à une QPC, l'ensemble des pièces de la procédure leur sont communiquées et ils participent pleinement à toutes les étapes procédurales ultérieures (échange d'observations écrites, observations orales à l'audience).

Existe-t-il des interventions forcées devant la Cour?

Non.

Votre Cour est-elle fréquemment concernée par des interventions? Merci de donner des précisions concrètes notamment sur la fréquence, le profil des intervenants et les tendances à l'œuvre.

Les demandes en intervention portent sur près du quart des dossiers QPC. En moyenne, le Conseil constitutionnel rejette moins de 20% des demandes en intervention. Les intervenants récurrents ont tendance à être des associations spécialisées, qui suivent avec attention tel ou tel autre domaine juridique.

IV. Organisation de la procédure orale

Existe-t-il une procédure orale devant votre Cour?

Comme évoqué plus haut, lors de la procédure QPC une audience publique est organisée, au cours de laquelle les représentants des parties et des éventuels intervenants ainsi que les agents des autorités sont invités à présenter leurs éventuelles observations orales.

Comment appréciez-vous la place de l'oralité dans votre procédure?

Quelles sont les règles applicables à la présentation orale des observations?

Aucune règle ne vient préciser cette présentation orale des observations. La coutume veut que le représentant (ou les représentants) de chaque partie disposent d'un quart d'heure pour présenter leurs arguments.

Il est systématiquement offert un droit de réplique.

La Cour organise-t-elle une audience publique? Depuis quand? Est-ce systématique? Comment est-elle fixée?

La tenue d'une audience publique a été précisée par l'article 23-10 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958. Une fois l'instruction close, l'affaire est inscrite par le président du Conseil à l'ordre du jour. Les parties et autorités sont informées de la date de l'audience.

Quels sont les modes de publicité organisés par la Cour? (salle d'audience, retransmission, visionnage Internet...)

Une salle d'audience a été spécialement aménagée au Conseil constitutionnel et les audiences QPC y sont tenues chaque semaine.

L'audience fait l'objet à la fois d'une retransmission audiovisuelle en direct, si les capacités d'accueil de la salle d'audience sont insuffisantes pour accueillir le public, et d'une retransmission sur le site Internet du Conseil constitutionnel quelques heures après la tenue de l'audience.

Quelles sont les restrictions éventuelles à la publicité? (audience privée)

Cf. réponse à la question 1.11.

Quelles sont les règles applicables en matière de représentation lors de l'audience? Existe-t-il, par exemple, un monopole de représentation au profit des avocats et/ou d'autres professions juridiques?

Cf. réponse à la question 2.5.

Comment les audiences se déroulent-elles? Merci d'indiquer notamment:

- Les modalités de direction et d'organisation des débats ;
- Les temps de prise de parole ;
- Les modalités d'échanges avec les membres de la Cour (questions posées par les membres de la Cour) ;
- Le rôle particulier que peut exercer le juge-rapporteur ;
- La durée moyenne d'une audience ;
- Les modalités d'enregistrement.

Le président du Conseil constitutionnel dirige les débats et organise la prise de parole. En pratique, le greffier procède à la présentation de la QPC et au rappel des étapes de la procédure puis les avocats des parties présentent leurs observations. Un représentant du Premier ministre est également là et présente oralement des observations.

Les observations de chacune des parties sont limitées à quinze minutes.

À l'issue des observations, le président annonce la date à laquelle l'affaire sera rendue publique. Cette publicité est assurée simultanément la notification, par envoi électronique, de la décision aux parties et par la mise en ligne, sur le site du Conseil constitutionnel de la décision et de documents complémentaires (commentaire de la décision, communiqué de presse, dossier documentaire).

La durée des audiences varie selon le nombre d'affaires inscrites à l'ordre du jour (2 à 3 affaires par audience en moyenne) et selon le nombre de parties présentes dans chacune des affaires.

L'enregistrement audiovisuel est réalisé en direct, la retransmission de l'audience est disponible sur le site du Conseil constitutionnel en très léger différé (en pratique, quelques heures après la fin de l'audience).

À l'issue de l'audience, les parties ont-elles la possibilité de déposer une note post-audience (note en délibéré) ?

Le Conseil 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 moins de 10 dossiers depuis l'entrée en vigueur de la QPC).

Le contradictoire se poursuit-il, d'une façon ou d'une autre, après l'audience ?

Cf. la réponse à la question 4.9.

V. Avez-vous des observations particulières ou des points spécifiques que vous souhaiteriez évoquer ?

Les membres du Conseil constitutionnel peuvent être amenés à se déporter, s'ils estiment que leur impartialité est en cause. Les parties à la procédure peuvent également formuler une demande de récusation d'un membre du Conseil constitutionnel. Sauf si ce dernier y fait droit, cette demande est examinée par le collège hors la présence du membre dont la récusation est demandée.