

LE RÈGLEMENT INTÉRIEUR
SUR LA PROCÉDURE SUIVIE
DEVANT LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL
POUR LES QUESTIONS PRIORITAIRES DE CONSTITUTIONNALITÉ

Marc GUILLAUME
Secrétaire général du Conseil constitutionnel¹

La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a inséré dans la Constitution un nouvel article 61-1 et modifié son article 62 pour créer une procédure d'examen par voie d'exception de la constitutionnalité des lois. La loi organique prévue par le second alinéa de l'article 61-1 est la loi n° 2009-1523 du 10 décembre 2009. Dans sa décision n° 2009-595 DC du 2 décembre 2009, le Conseil constitutionnel a examiné l'ensemble des dispositions de cette loi organique. Il a déclaré celles-ci conformes à la Constitution. Il a formulé trois réserves.

Deux décrets d'application ont été pris en application de l'article 4 de la loi organique du 10 décembre 2009 : d'une part, le décret n° 2010-148 du 16 février 2010 portant application de la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution et, d'autre part, 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. Le premier de ces deux décrets précise les modalités d'application de la réforme devant les juridictions administrative et judiciaire.

L'article 4 de la loi organique du 10 décembre 2009 renvoie, pour la procédure devant le Conseil constitutionnel, à l'article 56 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. Cet article prévoit que le Conseil complète par son règlement intérieur les règles de procédure applicables devant lui édictées par l'ordonnance. À cet effet, le Conseil a adopté le 4 février 2010 une décision portant règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité. Ce règlement consultable sur le site du Conseil constitutionnel (www.conseil-constitutionnel.fr) a été publié au Journal officiel du 17 février 2010.

Dans le chapitre II *bis* « De la question prioritaire de constitutionnalité » que la loi organique a inséré dans le titre II de l'ordonnance du 7 novembre 1958, les articles 23-8 à 23-12 sont les « *dispositions applicables devant le Conseil*

¹ Le présent article n'exprime que le point de vue de son auteur.

constitutionnel ». Ce sont ces dispositions que le règlement intérieur du Conseil vient préciser. Celui-ci s'est inspiré des règles déjà applicables devant lui et notamment du règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs. Ces règles de procédures applicables au Conseil constitutionnel dans le cadre de l'article 61-1 de la Constitution découlent également du caractère juridictionnel des décisions que rend celui-ci. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a eu l'occasion de préciser son contrôle sur les cours constitutionnelles des divers États européens.

La Cour de Strasbourg a jugé que le Conseil constitutionnel échappe à son contrôle lorsqu'il statue comme juge électoral (21 octobre 1997, *Jean-Pierre Pierre-Bloch*). Elle a fondé son raisonnement sur le caractère politique du contentieux électoral auquel ne s'applique pas l'article 6 § 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La question de l'application de l'article 6 § 1 ne se pose pas pour le contrôle de constitutionnalité préventif et abstrait que pratique le Conseil constitutionnel avant la promulgation d'une loi. Il n'y a en effet ni « litige », ni « parties ». Le Conseil n'était donc, jusqu'à présent, pas concerné par la jurisprudence développée par la CEDH sur les cours constitutionnelles.

La CEDH a en revanche jugé que l'article 6 § 1 s'appliquait dans les systèmes de contrôle constitutionnel *a posteriori* et concret. Il en va ainsi tant en cas de saisine directe d'un particulier devant une cour constitutionnelle (16 septembre 1996, *Süssmann c/Allemagne*), qu'en cas de question préjudicielle posée à la cour constitutionnelle par une juridiction ordinaire (23 juin 1993, *Ruiz-Mateos c/Espagne* ; 3 mars 2000, *Kremer c/Republique tchèque*). L'Espagne et la République tchèque ont, dans ces espèces, été condamnées au motif que la procédure devant leur cour constitutionnelle n'assurait pas aux parties un procès équitable, faute d'un échange contradictoire sur la question posée.

Le règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil pour la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) est, bien sûr, pris au visa de la Constitution, notamment son article 61-1, et de l'ordonnance du 7 novembre 1958 notamment son article 56 sur la base duquel est pris ce texte. Il vise aussi la loi organique du 10 décembre 2009 qui vient essentiellement modifier cette ordonnance de 1958, ce qui permet aussi au Conseil de viser la décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009 rendue à son sujet. Le règlement vise enfin les deux décrets du 13 novembre 1959 qui définissent respectivement les obligations des membres du Conseil et l'organisation du secrétariat général du Conseil. Ce second décret prévoit notamment, en son article 3, que le secrétaire général du Conseil, qui « *prend les mesures nécessaires à la préparation et à*

l'organisation des travaux » du Conseil, « *établit un compte-rendu sommaire de ces travaux* ». Ces dispositions générales s'appliquent également aux QPC.

1 - Article 1^{er}.

L'article 1^{er} du règlement dispose :

« La décision du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui saisit le Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité est enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel. Ce dernier en avise les parties à l'instance ou, le cas échéant, leurs représentants.

Le Président de la République, le Premier ministre, les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat en sont également avisés 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.

Cet avis mentionne la date avant laquelle les parties ou les autorités précitées peuvent présenter des observations écrites et, le cas échéant, produire des pièces au soutien de celles-ci. Ces observations et pièces sont adressées au secrétariat général du Conseil constitutionnel dans les conditions fixées à l'article 2. Les observations et pièces adressées postérieurement à cette date, laquelle ne peut être reportée, ne sont pas versées à la procédure.

Une copie de ces premières observations et, le cas échéant, des pièces produites à leur soutien, est notifiée aux parties et autorités précitées qui peuvent, dans les mêmes conditions, présenter des observations avant la date qui leur est fixée. Ces secondes observations ne peuvent avoir d'autre objet que de répondre aux premières. Une copie en est également notifiée aux parties et autorités précitées. »

Le caractère bref du délai de trois mois dont dispose le Conseil constitutionnel pour répondre à une question prioritaire de constitutionnalité et la nécessité d'organiser, dans ce bref délai, des échanges contradictoires ont imposé de prévoir des modalités d'échanges efficaces qui ne puisse être désorganisée par le manque de diligence d'une partie ou, *a fortiori*, un comportement procédural déloyal.

Théoriquement, deux systèmes d'échange étaient possibles. Le premier aurait vu le Conseil donner un délai pour produire à la partie qui a posé la QPC devant la juridiction administrative ou judiciaire. Ensuite, la ou les parties défenderesses à la QPC, ainsi que les plus hautes autorités de l'État, auraient eu un délai pour produire à leur tour, avant que deux nouveaux délais ne s'ajoutent pour les

éventuelles réplique et duplique. Cette succession de quatre délais était matériellement très délicate dans le délai total de trois mois. Même en fixant à deux semaines chaque délai de production, elle aurait constitué une durée totale de près de deux mois, laissant une durée insuffisante à l'instruction interne au Conseil, aux éventuelles auditions, à la préparation de l'audience et à la finalisation de la décision.

Face à ces difficultés, l'article 1^{er} du règlement retient un second système. Dans celui-ci, l'information des parties et des quatre plus hautes autorités de l'État se fait concomitamment. Cet avis mentionne la date avant laquelle les parties et les autorités peuvent présenter des observations écrites et, le cas échéant, produire des pièces au soutien de celles-ci. Pour conserver une souplesse et une capacité d'adaptation à la variété des situations et aux périodes de l'année, le règlement ne fixe pas la durée de ce premier délai de production. Dans la pratique, on peut penser que la date fixée donnera un délai standard de vingt jours pour la présentation des premières observations. Une copie de celles-ci et, le cas échéant, des pièces produites à leur soutien, sera alors notifiée aux parties et autorités. Celles-ci pourront à nouveau présenter des observations avant une seconde date qui leur sera fixée. Là encore, on peut penser qu'un délai standard de vingt jours pourra être retenu. Afin de décourager la tentation procédurière d'une partie de conserver ses meilleurs arguments pour la toute fin de la procédure, les secondes observations ne pourront avoir d'autres objets que de répondre aux premières. Une copie en sera notifiée aux parties et autorités.

Dans la fixation de ces règles de production des observations, l'article 1^{er} du règlement a dû fixer des sanctions strictes du non respect des dates qui seront données aux parties pour la présentation de leur observation. Il est bien précisé que les observations et pièces adressées postérieurement à la date fixée ne seront pas versées à la procédure. Ceci vaut pour la première comme pour la seconde date. Celles-ci ne pourront être reportées. Le Conseil constitutionnel tire ici les conséquences du délai bref de trois mois qui lui est fixé pour statuer. Il sait aussi pouvoir s'appuyer sur les productions relatives à la QPC faites antérieurement devant les juridictions administrative ou judiciaire. Celles-ci doivent lui être transmises en application de l'article 23-7 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 modifiée.

2 - Article 2.

L'article 2 du règlement dispose :

« L'accomplissement de tout acte de procédure ainsi que la réception de tout document et de toute pièce sont mentionnés au registre du secrétariat général du Conseil constitutionnel. »

Cet article 2 est la reprise de l'article 7 du règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs (« *L'accomplissement de tous actes de procédure, le dépôt de tous documents et de toutes pièces nouvelles sont mentionnés au registre du secrétariat général* »). Il assure la tenue récapitulative de l'instruction.

3 - Article 3.

L'article 3 du règlement dispose:

« Au cours de l'instruction, les actes et pièces de procédure ainsi que les avertissements ou convocations sont notifiés par voie électronique. Ils font l'objet d'un avis de réception également adressé par voie électronique. À cette fin, toute partie communique au secrétariat général du Conseil constitutionnel l'adresse électronique à laquelle ces notifications lui sont valablement faites.

En tant que de besoin et pour garantir le caractère contradictoire de la procédure, le secrétariat général du Conseil constitutionnel peut recourir à tout autre moyen de communication.

Lorsqu'une partie a chargé une personne de la représenter ces notifications sont faites à son représentant. »

La brièveté du délai de jugement de trois mois souligne l'impératif d'efficacité dans l'instruction des QPC devant le Conseil constitutionnel. À cet effet l'article 3 du règlement pose en règle la dématérialisation des échanges avec le Conseil d'État et la Cour de cassation, les parties et les plus hautes autorités de l'État.

En ce sens, si le dossier transmis par le Conseil d'État ou la Cour de cassation comporte déjà une adresse électronique, l'avis informant une partie où son représentant de l'enregistrement d'une QPC lui sera envoyé à cette adresse électronique. Si le dossier transmis n'en comporte pas, il leur en sera demandé une. Dans les deux cas, toutes les notification, avertissement et convocation seront ultérieurement envoyés à cette adresse électronique. De même les parties pourront adresser mémoires et répliques par la même voie. L'ensemble des documents adressés au Conseil constitutionnel ou par lui feront l'objet d'un avis électronique de réception.

Toutefois, en tant que de besoin et pour garantir le caractère contradictoire de la procédure, le secrétariat général du Conseil constitutionnel pourra, par

exception, recourir à tout autre moyen de communication que la voie électronique. Ceci recouvrira par exemple l'hypothèse dans laquelle une partie, qui n'est pas représentée, ne dispose pas d'adresse électronique.

Dans tous les cas, s'appliquera la règle classique selon laquelle lorsqu'une partie a chargé une personne de le représenter, les notifications seront faites à son représentant. Si la partie avait préalablement au renvoi de la QPC au Conseil désigné un représentant, celui-ci sera présumé continuer à assurer cette représentation, sauf à ce que le Conseil soit informé du contraire.

Ces échanges dématérialisés vont également concerner les quatre plus hautes autorités de l'État. Le Président de la République, le Premier ministre, les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat seront également informés par voie électronique de la transmission d'une question prioritaire au Conseil constitutionnel. Pour l'ensemble des échanges ultérieurs, la voie électronique sera utilisée. La dématérialisation des échanges avec ces autorités a déjà été engagée dans le cadre de la procédure de l'article 61 de la Constitution. Elle est effective depuis le 1^{er} novembre 2009 et sera ainsi étendue à la procédure de question prioritaire de constitutionnalité.

Cette dématérialisation concerne également les échanges avec le Conseil d'État et la Cour de cassation. Seul l'envoi de la décision de renvoi de la QPC sera doublé d'une expédition authentique pour valablement saisir le Conseil constitutionnel et faire courir les délais. En revanche l'ensemble des dossiers relatifs à la QPC, y compris les pièces relatives à cette question devant le juge *a quo*, devraient pouvoir être transmises par la seule voie électronique. De même les décisions refusant la transmission d'une QPC devraient être transmises par voie électronique.

Pour permettre la mise en œuvre de la dématérialisation de toutes ces procédures, le Conseil constitutionnel a mis en œuvre la refonte complète de son logiciel greffe.

4 - Article 4.

L'article 4 dispose :

« Tout membre du Conseil constitutionnel qui estime devoir s'abstenir de siéger en informe le président.

Une partie ou son représentant muni à cette fin d'un pouvoir spécial peut demander la récusation d'un membre du Conseil constitutionnel par un écrit spécialement motivé accompagné des pièces propres à la justifier. La demande

n'est recevable que si elle est enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel avant la date fixée pour la réception des premières observations.

La demande est communiquée au membre du Conseil constitutionnel qui en fait l'objet. Ce dernier fait connaître s'il acquiesce à la récusation. Dans le cas contraire, la demande est examinée sans la participation de celui des membres dont la récusation est demandée.

Le seul fait qu'un membre du Conseil constitutionnel a participé à l'élaboration de la disposition législative faisant l'objet de la question de constitutionnalité ne constitue pas en lui-même une cause de récusation. »

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est aujourd'hui bien fixée sur le principe d'impartialité. Elle distingue l'impartialité subjective et l'impartialité objective.

- L'impartialité subjective renvoie à la conception personnelle du juge : aucun des membres de la juridiction ne doit manifester de parti pris ou de préjugé personnel. Selon la Cour, l'impartialité personnelle se présume jusqu'à preuve du contraire (CEDH, *Remli c. France*, 23 avril 1996).

- L'impartialité objective consiste à se demander si, « *indépendamment de la conduite personnelle du juge, certains faits vérifiables autorisent à suspecter l'impartialité de ce dernier. En la matière, même les apparences peuvent revêtir de l'importance* » (CEDH, 27 août 2002, *Didier c. France*, § 2). La juridiction doit offrir des garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime, le doute pouvant provenir soit des conditions d'organisation de l'institution juridictionnelle (critère organique), c'est-à-dire des conditions d'accès aux fonctions et de la séparation des fonctions (elle se rapproche alors de l'appréciation de l'indépendance des juges), soit des conditions d'intervention des juges qui composent la juridiction eu égard aux interventions antérieures qui ont pu leur donner une certaine connaissance de l'affaire.

S'agissant de l'hypothèse où les juges ont déjà eu à connaître de l'affaire à l'occasion d'autres fonctions ou d'un litige antérieur, la jurisprudence est fixée par la décision de la CEDH, *Morel c. France*, du 6 juin 2000. La Cour juge qu'en matière civile, le simple fait, pour un juge, d'avoir déjà pris des décisions avant le procès ne peut passer pour justifier en soi des appréhensions relativement à son impartialité. Ce qui compte est l'étendue des mesures adoptées par le juge avant le procès. De même, la connaissance approfondie du dossier par le juge n'implique pas un préjugé empêchant de le considérer comme impartial au moment du jugement sur le fond. Enfin, l'appréciation préliminaire des données disponibles ne saurait non plus passer comme préjugéant

l'appréciation finale. Il importe que cette appréciation intervienne avec le jugement et s'appuie sur les éléments produits et débattus à l'audience (*Morel*, §45).

Le Conseil n'ayant jamais à apprécier la culpabilité d'une personne, c'est cette jurisprudence « *en matière civile* » qui est opérante en matière de QPC. Cette jurisprudence tend à retenir que le seul fait d'avoir participé à l'élaboration de la norme contestée ne constitue pas en soi une cause de récusation. Il ne devrait en aller autrement que si les actes accomplis impliquent que leur auteur a porté une appréciation sur la constitutionnalité de cette norme.

Pour les magistrats de l'ordre judiciaire, les codes (articles L. 111-6 du COJ, 668 du CPP et 341 du CPC) énumèrent des cas de récusation dont la liste était, à l'origine, limitative. Cependant la Cour de cassation, inspirée par la convention européenne, juge depuis 1998 que ces cas « *n'épuisent pas l'exigence d'impartialité requise de toute juridiction* » (Cass. Civ. 1^{ère} 28 avril 1998, bull. n° I n° 155). Ces cas constituent désormais non une liste limitative mais une liste de cas où la présomption de partialité est infrangible.

À l'occasion de l'affaire *Remli* précitée, la Cour européenne a précisé que l'article 6 § 1 de la Convention impliquait « *pour toute juridiction nationale l'obligation de vérifier si, par sa composition, elle constitue un "tribunal impartial" au sens de cette disposition lorsque [...] surgit, sur ce point, une contestation qui n'apparaît pas d'emblée manifestement dépourvue de sérieux* » (§ 48).

La Cour a, en outre, prévu qu'un « *requérant ne saurait prétendre avoir eu des motifs légitimes de douter de l'impartialité du tribunal qui l'a jugé alors qu'il pouvait en récuser la composition mais s'en est abstenu* » (CEDH, 22 février 1996, *Bulut c. Autriche*, § 34). Dès lors que la possibilité de former une demande de récusation est précisément prévue, elle constitue en droit interne un recours effectif préalable destiné à prévenir la violation de l'article 6 § 1 de la CEDH. La mise en œuvre préalable de cette procédure constitue par conséquent une voie de recours interne dont « *l'épuisement* » conditionne, en application de l'article 35 § 1 de la Convention européenne, la recevabilité de la saisine de la Cour.²

Le Conseil constitutionnel ne statuant que dans sa formation plénière, il ne sera pas confronté à la question de la date à compter de laquelle les parties ont connaissance de la composition de la formation de jugement qui statuera sur leur

² Jugé pour l'article 342 du code de procédure civile : CEDH 2^{ème} section, décision sur la recevabilité du 30 mars 2004, *HUGLO LEPAGE & ASSOCIÉS SCP c. France*

affaire. Il est donc possible de fixer un délai pendant lequel les parties ont le droit de récuser un membre du Conseil constitutionnel. C'est l'option retenue par l'article 4 du règlement.

L'article 4 prévoit expressément la possibilité de former une demande de récusation à l'encontre d'un membre. Cette demande doit être motivée et accompagnée des pièces propres à la justifier. Elle doit être présentée avant la date fixée pour réception des premières observations.

Cette demande de récusation sera présentée en premier lieu au membre du Conseil qui en fait l'objet. Celui-ci pourra la refuser ou non. L'option particulière que connaît la procédure pénale (article 669 à 674-2) et qui interdit au juge d'acquiescer à la demande, n'a en effet aucune justification devant le Conseil constitutionnel. En cas de refus, il reviendra au Conseil constitutionnel, hors la participation du membre dont la récusation est demandée, de se prononcer.

L'article 4 prévoit également en son dernier alinéa que le seul fait qu'un membre a participé à l'élaboration de la disposition législative faisant l'objet de la QPC ne constitue pas à lui seul une cause de récusation. Cette disposition reprend, à la suite de la jurisprudence de la CEDH rappelée ci-dessus, l'article 101 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 modifiée sur la cour d'arbitrage de Belgique.

5 - Article 5.

L'article 5 du règlement dispose :

« Le président inscrit l'affaire à l'ordre du jour du Conseil et fixe la date de l'audience. Il en informe les parties et autorités mentionnées à l'article 1^{er}.

Il désigne un rapporteur parmi les membres du Conseil constitutionnel. »

De manière classique pour toute juridiction, cet article indique que la date de l'audience est communiquée aux parties et aux plus hautes autorités de l'État. La date des audiences dans le cadre du contentieux électoral est rendue publique depuis 2008. Il en va évidemment de même ici. Dans le cadre du de l'article 61, il n'y a ni parties, ni audiences et la date de la séance de délibération n'est jamais communiquée à l'avance.

Deux options se présenteront dans la pratique au Conseil. D'une part, un calendrier de procédure pourrait être fixé dès l'enregistrement de la QPC. Il serait alors indiqué que l'audience devrait se tenir à une date fixée environ deux

mois et demi après cet enregistrement. Cette date serait définitivement fixée par le Président après la clôture de la phase écrite. L'autre option serait de ne retenir que cette dernière modalité de fixation de la date de l'audience après la phase écrite.

Compte tenu de la brièveté des délais, une audience ne devrait pas, sauf circonstances exceptionnelles, être renvoyée à une date ultérieure. De même, le fait pour une partie de ne pas comparaître au jour et à l'heure fixés n'empêchera pas le Conseil constitutionnel de n'entendre que les parties présentes et donc de statuer sans avoir entendu la partie absente.

Le rapporteur est désigné par le Président du Conseil parmi les membres de celui-ci. Il ne sera donc pas fait recours aux rapporteurs adjoints. Cette modalité n'est prévue qu'au chapitre IV « *Des contentieux de l'élection des députés et des sénateurs* » du titre II de l'ordonnance du 7 novembre 1958 modifié. L'article 36 alinéa 2 de cette ordonnance relatif à ces rapporteurs adjoints, membres du Conseil d'État ou de la Cour de cassation, n'est pas applicable à la question prioritaire de constitutionnalité régie par le chapitre II *bis* de cette ordonnance.

6 - Article 6.

L'article 6 du règlement dispose :

« Lorsque, pour les besoins de l'instruction, le Conseil décide de recourir à une audition, les parties et les autorités mentionnées à l'article 1^{er} sont invitées à y assister. Il leur est ensuite imparti un délai pour présenter leurs observations. »

Cet article 6 organise le contradictoire lorsque le Conseil procède, pour les besoins de l'instruction, à des auditions. Une option aurait pu être de réaliser des comptes rendus de ces auditions qui auraient été adressées aux parties et aux quatre plus hautes autorités de l'État. C'est l'option à laquelle le Conseil a pu avoir recours dans le cadre du contentieux électoral (voir n° 2007-4002 DC du 25 octobre 2007, Sénatoriales de l'Hérault). L'article 6 retient une autre option, propre à éviter toute contestation sur lesdits comptes rendus. Les parties et autorités seront invitées à assister à l'audition. Il leur sera ensuite imparti un bref délai pour présenter leurs observations.

7 - Article 7.

L'article 7 du règlement dispose :

« Les griefs susceptibles d'être relevés d'office sont communiqués aux parties et autorités mentionnées à l'article 1^{er} pour qu'elles puissent présenter leurs observations dans le délai qui leur est imparti. »

Les « portes étroites » selon l'expression du Doyen Vedel³ sont, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité de l'article 61 de la Constitution, l'unique moyen, pour les citoyens, d'accéder au Conseil constitutionnel. Ce sont, derrière ce terme évocateur, des « interventions ». Elles peuvent attirer l'attention du Conseil constitutionnel soit sur une disposition qui n'est pas visée dans la saisine (ce qui peut entraîner un examen d'office d'une disposition non contestée), soit sur des moyens ou une argumentation différente de celle des requérants.

Dans le cadre du contrôle de constitutionnalité *a posteriori*, l'enjeu des interventions est différent de celui dans le cadre du contrôle *a priori*.

D'une part, le Conseil constitutionnel étant étroitement lié par sa saisine, concentrée sur une « disposition législative », il ne saurait être question de saisine d'office d'une autre disposition législative. À cet égard, l'intérêt des interventions est moindre.

D'autre part, l'effet *erga omnes* d'une décision rendue à l'occasion d'une instance entre des particuliers peut susciter le désir de parties à une autre instance en cours ou de personnes potentiellement concernées par la disposition législative contestée, à faire connaître au Conseil constitutionnel leur argumentation. À cet égard, l'intérêt des interventions est, pour les intéressés, très réel et il n'est pas possible de distinguer procéduralement les interventions émanant de parties à d'autres instances et celles, plus classiques, émanant de fédérations, d'associations ou de syndicats.

Face à cette situation, le règlement du Conseil n'a pas retenu l'option qui aurait consisté à n'admettre que soient jointes au dossier d'une question prioritaire de constitutionnalité que les observations des parties à l'instance à l'occasion de laquelle la QPC a été posée ainsi que celles des quatre autorités constitutionnelles officiellement invitées à produire leurs observations.

En sens inverse, le règlement intérieur n'a pas consacré la possibilité de déposer des interventions. Cela aurait pu apparaître comme l'institution d'une action de groupe constitutionnelle, des parties en nombre indéterminé pouvant se joindre à la procédure devant le Conseil constitutionnel au motif qu'elles ont un intérêt à la décision rendue. Or, une telle orientation ne paraît pas conforme à la lettre de

³ Georges Vedel, *L'accès des citoyens au juge constitutionnel. La porte étroite*, publié dans *La vie judiciaire*, 11 mars 1991, p. 1. Cf. également *Réflexions sur la singularité de la procédure devant le Conseil constitutionnel*, in *Nouveaux juges, nouveaux pouvoirs ? Mélanges en l'honneur de Roger Perrot*, Dalloz, Paris, 1996, p. 549.

l'article 61-1 de la Constitution. En outre, la reconnaissance expresse des interventions aurait pu produire une sorte « *d'appel d'air* ».

Le règlement du Conseil est donc silencieux sur ce point. Il va permettre de laisser la pratique se développer. La réglementation des interventions devant les juridictions constitutionnelles ou suprêmes est au demeurant une matière largement jurisprudentielle.

À l'article 7 du règlement, une précision importante est toutefois apportée. Au regard des exigences du procès équitable, il était en effet nécessaire de prévoir comment le Conseil va traiter, dans sa procédure, les griefs qu'il soulèvera d'office, qu'ils proviennent de sa propre réflexion ou qu'ils lui soient suggérées par des interventions. À cet égard, l'article 7 prévoit que les griefs, susceptibles d'être relevés d'office sont communiqués aux parties et aux autorités constitutionnelles en leur impartissant un bref délai pour présenter leurs observations.

8 - Article 8.

L'article 8 du règlement dispose :

« Le président assure la police de l'audience. Il veille à son bon déroulement et dirige les débats. »

L'audience fait l'objet d'une retransmission audiovisuelle diffusée en direct dans une salle ouverte au public dans l'enceinte du Conseil constitutionnel.

Le président peut, à la demande d'une partie ou d'office, restreindre la publicité de l'audience dans l'intérêt de l'ordre public ou lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des personnes l'exigent. Il ne peut ordonner le huis clos des débats qu'à titre exceptionnel et pour ces seuls motifs. »

Aux termes du nouvel article 23-10 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : *« L'audience est publique, sauf dans les cas exceptionnels définis par le règlement intérieur du Conseil constitutionnel. »*

L'audience publique est une innovation pour le Conseil constitutionnel qui siège depuis 1959 à « huis clos » et qui n'accepte les observations orales qu'à titre exceptionnel comme le précise depuis 1995 le deuxième alinéa de l'article 17 du règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs : *« Les séances du Conseil constitutionnel ne sont pas publiques. Cependant les personnes visées*

aux articles 3 et 9 du présent règlement peuvent demander à y être entendues ». Il s'agit essentiellement des requérants et des parlementaires dont l'élection est contestée, éventuellement assistés de leur avocat.

L'article 8 du règlement reprend le principe du caractère public de l'audience posé à l'article 23-10 précité. Les parties et leurs représentants seront présents dans la salle d'audience. L'exiguïté de celle-ci conduit à ce que le public puisse assister à l'audience au moyen de sa retransmission audiovisuelle diffusée en direct dans une salle ouverte à cet effet au rez-de-chaussée du Conseil.

L'article 8 définit également les « cas exceptionnels » autorisant la restriction de la publicité de l'audience et le huis clos. À la demande d'une partie ou d'office, le président du Conseil ne peut ordonner le huis clos que dans l'intérêt de l'ordre public ou lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des personnes l'exigent. Le huis clos ne peut être ordonné qu'à titre exceptionnel.

9 - Article 9.

L'article 9 du règlement dispose :

« Dès l'ouverture de l'audience, l'emploi de tout appareil permettant d'enregistrer, de fixer ou de transmettre la parole ou l'image, autre que ceux nécessaires à la retransmission citée à l'article précédent, est interdit dans la salle d'audience comme dans la salle ouverte au public.

Le président peut toutefois, après avoir recueilli l'avis des parties présentes, ordonner la diffusion de l'audience sur le site internet du Conseil constitutionnel.

Il peut aussi en ordonner la conservation si elle présente un intérêt pour la constitution d'archives historiques du Conseil constitutionnel. »

Indépendamment de l'interdiction de l'usage de tout appareil permettant d'enregistrer ou de photographier pendant les audiences, l'article 9 prévoit la possibilité d'une diffusion de l'audience sur le site Internet du Conseil. Il pourra en aller ainsi en raison de la nature de l'affaire et du public concerné. La décision en incombera au président du Conseil après avis des parties présentes.

L'article 9 traite également de l'enregistrement de l'audience. On sait que les articles 221-1 à 221-3 du code du patrimoine prévoient la possibilité d'enregistrement audiovisuel ou sonore des audiences devant les juridictions de l'ordre administratif ou judiciaire pour la constitution d'archives historiques. Ces articles ne sont pas applicables devant le Conseil constitutionnel. Pour la

même raison tenant à la rédaction restrictive du champ d'application (réservé aux seules juridictions administrative et judiciaire) ne sont pas davantage applicables au Conseil constitutionnel les dispositions de l'article 38 *ter* de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse qui prohibent les dispositifs d'enregistrement des audiences.

Même si les débats en séance seront filmés pour être retransmis dans la salle ouverte au public, il ne paraît ni nécessaire, ni opportun que toutes les audiences donnent lieu à un enregistrement conservé. Cela imposerait la mise en place d'un dispositif d'archivage lourd et onéreux pour un intérêt qui peut être limité. Le règlement de procédure prévoit donc une disposition permettant, sur décision au cas par cas du président, l'enregistrement des débats devant le Conseil constitutionnel. Ceci permettra la constitution d'archives audiovisuelles du Conseil constitutionnel.

10 - Article 10.

L'article 10 du règlement dispose :

« À l'audience, il est donné lecture de la question prioritaire de constitutionnalité et d'un rappel des étapes de la procédure.

Les représentants des parties, s'ils sont avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation ou avocats et, le cas échéant, les agents désignés par les autorités visées à l'article 1^{er}, sont ensuite invités à présenter leurs éventuelles observations orales. »

Cet article 10 comporte deux précisions, l'une sur le déroulement de l'audience, l'autre sur la représentation des parties.

D'une part, l'audience débutera par la lecture de la question transmise par le Conseil d'État ou la Cour de cassation complétée par un rappel des étapes de la procédure. Les parties pourront ainsi voir rappeler leurs productions successives, ainsi que les éventuelles auditions. Le rappel de la QPC cadrera les plaidoiries qui auront pour objet de répondre à la question posée, le cas échéant complétée dans le cadre de l'article 7 du règlement.

D'autre part, l'article 10 traite de la représentation des parties à la barre et vient compléter l'article 1^{er} pour la représentation des parties pour leurs productions écrites.

On sait que les règles de représentation devant les juridictions devant lesquelles peuvent être soulevées des QPC sont extrêmement hétérogènes. Ces règles varient selon la nature des contentieux et le niveau d'examen du litige.

Certains contentieux sont soumis à la représentation obligatoire dès la première instance⁴; d'autres n'y sont soumis qu'à compter de l'appel⁵; pour d'autres, la représentation n'est obligatoire qu'en cassation⁶; parfois, jamais⁷.

Lorsqu'elle est obligatoire, la représentation est toujours confiée aux avocats⁸, aux avoués, devant la Cour d'appel, ou, devant la Cour de cassation et le Conseil d'État, aux avocats aux Conseils⁹.

Lorsqu'elle est facultative, la représentation est soit réservée aux avocats¹⁰ soit confiée également aux avoués et aux avocats aux Conseils¹¹, à certains membres de la famille,¹² aux personnes travaillant dans la même branche ou aux délégués syndicaux¹³, à une association agréée au titre de l'article L. 252-1 du code rural¹⁴, voire à tout mandataire désigné.¹⁵

Enfin, devant le Conseil d'État et la Cour de cassation, les avocats aux Conseils jouissent du monopole des observations orales même dans les procédures où la représentation est facultative¹⁶.

⁴ Contentieux civil de droit commun devant le TGI – art. 751 du CPC –, quelques rares recours de plein contentieux dirigés contre l'État ou ses établissements publics devant les tribunaux administratifs – art. R. 431-2 et R. 431-3 du code de justice administrative (CJA); tous les recours, sauf excès de pouvoir, pensions et élections, devant le Conseil d'État – art. R. 432-2 du CJA).

⁵ La plupart des contentieux devant les juridictions administratives (R. 811-7 du CJA) et, s'agissant des juridictions judiciaires, les contentieux des affaires familiales hors divorce, du juge d'instance, du juge de l'exécution et du tribunal de commerce – art. 899 du CPC;

⁶ Contentieux prud'homal ou des affaires de sécurité sociale; excès de pouvoir en matière de fonction publique (R. 811-7 du CJA).

⁷ Contentieux électoral et pénal devant les juridictions judiciaires; s'agissant des juridictions administratives, recours dirigés contre les décisions de la commission centrale d'aide sociale et des juridictions de pension (R. 821-3 du CJA).

⁸ Art. 4 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques; R. 431-2 et R. 811-8 du CJA.

⁹ Art. 973 du CPC et R. 821-3 du CJA)

¹⁰ Contentieux familial hors divorce – art. 1139 du CPC;

¹¹ Juridictions administratives – art. R. 431-2 du CJA;

¹² Juge de proximité, juge d'instance et juge de l'exécution – art. 828 du CPC et art. 12 du décret n° 92-755 du 31 décembre 1992.

¹³ Art. R. 1453-2 du code du travail applicable aux conseils de prud'hommes

¹⁴ Art. 811-8 du CJA.

¹⁵ Tribunal de commerce – art. 855 du CPC – contentieux fiscal devant le juge administratif – art. R. * 200-2 du LPF, contentieux des listes électorales devant la Cour de cassation – art. 996 du code électoral – ou administratif)

¹⁶ Recours pour excès de pouvoir, contentieux des élections politiques, matière pénale – art. 585 du CPP; art. R. 733-1 du CJA.

Face à cette variété des situations, le Conseil constitutionnel a défini, devant lui, des règles tenant compte de la spécificité de la question prioritaire de constitutionnalité.

En premier lieu, la représentation devant le Conseil constitutionnel est facultative. La représentation obligatoire est conçue, devant les Cours suprêmes, comme la garantie d'une bonne préparation juridique des moyens qui seront développés devant elles. Elle joue également un rôle de filtrage destiné à décourager les plaideurs fantaisistes. S'agissant de la question de constitutionnalité, compte tenu du rôle de filtre reconnu au Conseil d'État ou à la Cour de cassation, une telle exigence ne s'impose, semble-t-il, pas.

En deuxième lieu les parties sont autorisées à désigner la personne de leur choix pour les assister ou les représenter devant le Conseil constitutionnel. Cette règle découle de l'absence d'autre précision à l'article 1^{er} du règlement. Elle présente l'avantage d'être identique à la règle applicable pour le contentieux électoral¹⁷.

En troisième lieu, il n'était toutefois pas envisageable de permettre aux parties elles-mêmes ou à n'importe quel mandataire choisi par elles de formuler des observations orales devant le Conseil constitutionnel. Ceci aurait pu conduire à des débordements. La sérénité et la dignité des débats ont donc naturellement commandé de réserver la prise de parole aux gens de justice, avocats aux Conseils et avocats. C'est la règle que pose l'article 10 du règlement. Cette règle ne connaît qu'une seule exception pour les agents désignés par les quatre plus hautes autorités de l'État.

Dans le cadre de ses pouvoirs de veiller au bon déroulement des débats, le président du Conseil fixera à l'avance le temps de parole accordé à chaque partie ou chaque autorité. Il incombera au secrétariat général du Conseil d'informer ces dernières à l'avance du temps de parole accordé.

11 - Article 11.

L'article 11 du règlement dispose :

« Seuls les membres du Conseil constitutionnel qui ont assisté à l'audience peuvent participer à la délibération.

Sans préjudice de l'application de l'article 58 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée, cette délibération n'est pas publique. »

¹⁷ Article 3, alinéa 2, du règlement applicable à la procédure devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs.

Cet article 11 rappelle la règle simple selon laquelle seuls les membres du Conseil qui ont assisté à l'audience peuvent participer à la délibération. À l'issue de cette délibération, la décision du Conseil ne sera pas lue sur le siège comme c'est actuellement l'usage dans le cadre de l'article 61 de la Constitution. La décision sera rendue à une date ultérieure fixée dans le respect du délai de trois mois imparti au Conseil constitutionnel pour statuer. Ceci facilitera le travail de finalisation matérielle du projet de décision qui aura été délibéré.

12 - Article 12.

L'article 12 du règlement dispose :

« Les décisions du Conseil constitutionnel comportent le nom des parties et de leurs représentants, les visas des textes applicables et des observations communiquées, les motifs sur lesquels elles reposent et un dispositif. Elles mentionnent le nom des membres qui ont siégé à la séance au cours de laquelle elles ont été prises.

Elles sont signées par le président, le secrétaire général et le rapporteur et sont communiquées, notifiées et publiées conformément à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée. »

L'article 12 du règlement de procédure du Conseil apporte diverses précisions sur les décisions du Conseil. Celles-ci comportent le nom des parties et de leurs représentants. Cette dernière précision a été introduite par le Conseil en 2007 dans le contentieux électoral. Dans un premier temps, les décisions ont spécifié que la requête avait été présentée « pour » le requérant et non « par » celui-ci (décision n° 2007-3965 du 23 novembre 2007, *Assemblée nationale, 12^{ème} circonscription des Hauts-de-Seine* ; 2007-3888/3967 du 29 novembre 2007, *Assemblée nationale, 1^{ère} circonscription d'Eure-et-Loir*). Dans un second temps, le nom des avocats a été mentionné dans les décisions (décision n° 2008-4509 à 2008-4514 du 26 juin 2008, *Assemblée nationale, 1^{ère} circonscription d'Eure-et-Loir*). Avec le règlement de procédure relatif à l'article 61-1, le Conseil généralise cette pratique de la mention du nom de l'avocat.

La décision comporte les visas des textes applicables à des observations communiquées, les motifs sur lesquels elles reposent et un dispositif. Elles mentionnent le nom des membres qui ont siégé à la séance au cours de laquelle elles ont été prises. Elles sont signées par le président, le secrétaire général et le rapporteur.

L'article 12 renvoie aussi à l'article 23-11 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958. Celui-ci reprend l'article 20 de la même ordonnance

applicable dans le cadre du contrôle de l'article 61 (« *La déclaration du Conseil constitutionnel est motivée. Elle est publiée au Journal officiel* »). En outre, cet article 23-11 adapte les notifications aux contentieux de l'article 61-1 avec l'information des parties, des cours suprêmes, le cas échéant du juge *a quo*, des quatre plus hautes autorités de l'État et des autorités de Nouvelle-Calédonie.

13 - Article 13.

L'article 13 du règlement dispose :

« Si le Conseil constitutionnel constate qu'une de ses décisions est entachée d'une erreur matérielle, il peut la rectifier d'office, après avoir provoqué les explications des parties et des autorités mentionnées à l'article 1^{er}. Les parties et les autorités mentionnées à l'article 1^{er} peuvent, dans les vingt jours de la publication de la décision au Journal officiel, saisir le Conseil constitutionnel d'une demande en rectification d'erreur matérielle d'une de ses décisions. »

Si le dernier alinéa de l'article 62 de la Constitution dispose que « *les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours* » et interdit, en conséquence, tout recours en contestation ou en révision d'une décision du Conseil constitutionnel (n° 2000-2585 du 12 juillet 2000, A.N., Paris, 2^{ème} circ., p. 102), cette interdiction ne vise pas les demandes de rectification d'erreur matérielle.

Une telle rectification est même expressément autorisée par le règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs :

« Art. 21. – Si le Conseil constitutionnel constate qu'une de ses décisions est entachée d'une erreur matérielle, il peut la rectifier d'office. »

« Art. 22. - Toute partie intéressée peut saisir le Conseil constitutionnel d'une demande en rectification d'erreur matérielle d'une de ses décisions.

« Cette demande doit être introduite dans un délai de vingt jours à compter de la notification de la décision dont la rectification est demandée.

« Pour les décisions intervenues antérieurement à la date de publication au Journal officiel du présent article, le délai de vingt jours court à compter de cette date. »

Le recours doit porter sur une erreur matérielle non imputable au requérant (n° 93-1385 du 1^{er} décembre 1993, A.N., Pyrénées-Atlantiques, 6^{ème} circ., p. 506) et lui faisant grief (10 mars 1994, Meyet, p. 60). Il ne doit pas cependant avoir « *pour objet de contester l'appréciation des faits en cause, leur*

qualification juridique et les conditions de forme et de procédure selon lesquelles est intervenue la décision du Conseil constitutionnel » (n° 97-2258 du 12 mars 1998, A.N., Gironde, 5^{ème} circ., p. 193 ; n° 2002-2787 du 5 décembre 2002, A.N., Alpes-Maritimes, 1^{ère} circ., p. 433). La rectification peut également être réalisée d'office par le Conseil constitutionnel (n° 97-2551 du 19 mars 1998, p. 239).

Bien qu'aucune rectification n'ait été prononcée depuis 1998, la sécurité juridique imposait qu'une telle procédure figure également dans le règlement relatif à la question prioritaire de constitutionnalité. Tel est l'objet de l'article 13 du règlement.

* *

*

Le règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité marque une étape importante dans la mise en œuvre de l'article 61-1 de la Constitution. Sa publication s'accompagne, au Conseil constitutionnel, de nombreuses modalités matérielles, notamment un nouveau logiciel greffe et de nouvelles salles pour les avocats et le public. L'ensemble de ces mesures souligne le caractère juridictionnel de la procédure suivie devant le Conseil et les garanties dont celui-ci a voulu entourer la question prioritaire de constitutionnalité.