



Commentaire

Décision n° 2022-152 ORGA du 11 mars 2022

Décision portant règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les déclarations de conformité à la Constitution

Par sa décision n° 2022-152 ORGA du 11 mars 2022, le Conseil constitutionnel a adopté un règlement applicable à la procédure suivie devant lui pour les déclarations de conformité à la Constitution.

Ce règlement a été adopté sur le fondement de l'article 56 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel qui prévoit que « *le Conseil constitutionnel complètera par son règlement intérieur les règles de procédures applicables devant lui ...* »¹.

Composé de trois chapitres qui traitent respectivement du « *dépôt, présentation et enregistrement des saisines* », de l'« *organisation de la procédure d'instruction* » et du « *jugement* », ce règlement procède à la fois à l'inscription de la pratique jusqu'ici suivie par le Conseil constitutionnel mais également à certaines innovations.

Le chapitre 1^{er} du règlement intérieur se compose de trois articles.

L'article 1^{er} présente les formalités de dépôt des saisines.

Son premier alinéa prévoit que les saisines formées en application de l'article 54 ou de l'article 61 de la Constitution sont adressées au Conseil constitutionnel par lettre et par voie électronique.

Le deuxième alinéa précise, s'agissant de la lettre de transmission de la saisine, qu'elle comprend les noms et prénoms, ainsi que la signature manuscrite de son ou de ses auteurs (selon qu'elle émane du Président de la République, du Premier

¹ Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel a adopté un règlement applicable à la procédure suivie devant lui pour le contentieux de l'élection des députés et sénateurs (adopté par la décision n° 59-4 ORGA du 14 mai 1959, ce règlement a été modifié à six reprises et, en dernier lieu, par la décision n° 2020-147 ORGA du 17 septembre 2020), un règlement sur la procédure suivie par lui pour les réclamations relatives aux opérations de référendum (décision n° 88-51 ORGA du 5 octobre 1988) ainsi qu'un règlement applicable à la procédure suivie devant lui pour les questions prioritaires de constitutionnalité (adopté par la décision n° 2010-117 ORGA du 4 février 2010, il a été modifié à trois reprises et, en dernier lieu, par la décision n° 2013-128 ORGA du 22 novembre 2013).

ministre et des présidents des assemblées ou d'au moins soixante députés ou soixante sénateurs²).

Enfin, le dernier alinéa prévoit que les députés ou les sénateurs saisissants font apparaître l'identité du ou des parlementaires désignés pour recevoir en leur nom les communications de la procédure.

L'article 2 est relatif à la présentation des saisines.

Il précise qu'en dehors des textes obligatoirement soumis au Conseil constitutionnel en application du premier alinéa de l'article 61 de la Constitution³, la saisine mentionne les dispositions législatives (dans le cas d'une saisine sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 61) ou les clauses de l'engagement international (dans le cas d'une saisine sur le fondement de l'article 54) sur lesquelles le Conseil est invité à se prononcer, ainsi que les exigences constitutionnelles que ces dispositions ou clauses sont susceptibles de méconnaître.

Cet article attire l'attention des auteurs d'une saisine sur la nécessité, pour permettre au Conseil d'exercer utilement son contrôle de constitutionnalité, de viser les dispositions de la loi ou les clauses de l'engagement international dont ils sollicitent l'examen et de présenter les griefs d'inconstitutionnalité qu'ils invoquent⁴.

À défaut, lorsque la saisine ne comporte l'énoncé d'aucun grief (saisine dite « blanche »), le Conseil constitutionnel s'assure uniquement de la régularité de la procédure d'adoption de la loi déferée, sous réserve de soulever d'office une autre question de conformité à la Constitution⁵.

L'article 3 inscrit dans le règlement intérieur la pratique suivant laquelle les saisines sont enregistrées dans l'ordre de leur arrivée au secrétariat général du Conseil constitutionnel.

² Le règlement intérieur prolonge à l'égard de ces derniers l'exigence prescrite par le premier alinéa de l'article 18 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 précitée.

³ À savoir les lois organiques, les propositions de loi référendaires mentionnées à l'article 11 de la Constitution et les règlements des assemblées parlementaires. L'article 17 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 prévoit à cet égard que les lois organiques sont transmises au Conseil constitutionnel par le Premier ministre, tandis que les règlements et les modifications aux règlements des assemblées lui sont transmis par leur président respectif.

⁴ Le Conseil juge qu'un grief d'inconstitutionnalité ne peut être utilement présenté devant lui qu'à l'encontre de dispositions déterminées et à la condition de contester le dispositif qu'elles instaurent. Le grief dirigé contre l'ensemble d'une loi ne peut dès lors qu'être écarté (décision n° 2021-825 DC du 13 août 2021, *Loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, paragr. 3 et 4).

⁵ Décision n° 2011-630 DC du 26 mai 2011, *Loi relative à l'organisation du championnat d'Europe de football de l'UEFA en 2016*. Pour une illustration récente, voir la décision n° 2021-830 DC du 17 décembre 2021, *Loi pour la confiance dans l'institution judiciaire*.

Il rappelle ensuite, dans le prolongement du second alinéa de l'article 18 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, que le secrétariat général en avise immédiatement le Président de la République, le Premier ministre et les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Il prévoit par ailleurs, suivant là aussi une pratique établie, qu'il est fait mention sans délai de l'enregistrement de la saisine sur le site internet du Conseil constitutionnel⁶.

En outre, cet article innove en prévoyant que le texte de la saisine est mis en ligne sur ce même site. Ainsi, toute personne sera désormais mise en mesure de connaître, dès l'enregistrement de celle-ci et non plus seulement lors de la publication de la décision, les dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel.

Le chapitre 2 du règlement, relatif à l'organisation de la procédure d'instruction, se compose de dix articles.

L'article 4 prévoit que, comme dans la procédure suivie pour les questions prioritaires de constitutionnalité ou le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs⁷, le président désigne un rapporteur parmi les membres du Conseil constitutionnel.

La nécessité d'une telle désignation découle de l'article 19 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, selon lequel « *L'appréciation de la conformité à la Constitution est faite sur le rapport d'un membre du Conseil ...* ».

L'article 5 porte sur la possibilité pour le Conseil constitutionnel d'arrêter une date de clôture de l'instruction et de rendre publique la date de lecture de sa décision.

Dans le cadre du contrôle *a priori*, le Conseil doit statuer dans le délai d'un mois et ce délai peut, s'il y a urgence, être ramené à huit jours à la demande du Gouvernement⁸.

Compte tenu de ces délais contraints, le premier alinéa de cet article prévoit que le Conseil constitutionnel peut décider de fixer une date de clôture de l'instruction, c'est-à-dire une date limite pour la présentation des observations écrites et, le cas

⁶ www.conseil-constitutionnel.fr

⁷ Article 5, alinéa 2, du règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité et article 8 du règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs.

⁸ Article 61, alinéa 3, de la Constitution.

échéant, la production de pièces au soutien de celles-ci. Cette date de clôture est notifiée aux auteurs de la ou des saisines, ainsi qu'au Président de la République, au Premier ministre et aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Elle est en outre rendue publique sur le site internet du Conseil constitutionnel.

Le second alinéa de l'article 5 prévoit par ailleurs que le Conseil constitutionnel a la possibilité de rendre publique, sur son site internet, la date de lecture de sa décision. Dans ce cas, il la notifie aux auteurs de la ou des saisines et aux autorités publiques précitées.

L'article 6 est relatif à la notification, par le greffe du Conseil constitutionnel, des actes et pièces de procédure.

Il précise que ces actes et pièces sont notifiés au Président de la République, au Premier ministre et aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Lorsque le Conseil a été saisi par au moins soixante députés ou soixante sénateurs, ils sont également notifiés à celui ou ceux d'entre eux désignés, en application de l'article 1^{er} du règlement, pour recevoir en leur nom les communications de la procédure.

Les autorités publiques précitées et, le cas échéant, les parlementaires ont la possibilité d'y répondre par voie écrite.

L'article 7 pose le principe de la dématérialisation des échanges⁹.

Il prévoit ainsi, comme c'est au demeurant déjà le cas en pratique, que les notifications sont effectuées par voie électronique et font l'objet d'un avis de réception également adressé par voie électronique.

Toutefois, en tant que de besoin, le secrétariat général du Conseil constitutionnel conserve la possibilité de recourir à tout autre moyen de communication.

L'article 8 prévoit que 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 constitutionnel¹⁰.

Les mentions ainsi portées au registre du secrétariat général permettent d'assurer la

⁹ La dématérialisation est aussi la règle dans le cadre de la procédure suivie pour les questions prioritaires de constitutionnalité, en application de l'article 3 du règlement du 4 février 2010 précité.

¹⁰ Il reprend ainsi les termes de l'article 2 du règlement applicable à la procédure suivie pour les questions prioritaires de constitutionnalité, dont la rédaction s'inspire elle-même très largement de celle 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.

tenue récapitulative de l'instruction.

L'article 9 prévoit que le rapporteur du Conseil constitutionnel peut inviter le Premier ministre à produire des observations écrites sur le texte faisant l'objet de sa saisine¹¹.

En effet, selon une pratique constante, le Premier ministre présente les arguments au soutien de la constitutionnalité des dispositions déférées au Conseil.

Ces observations sont notifiées dans les conditions prévues à l'article 6 du règlement. Les députés et sénateurs saisissants peuvent y répondre par l'envoi de nouvelles observations, auxquelles le Premier ministre a la possibilité de répliquer.

Le rapporteur peut également organiser une audition des services placés sous l'autorité du Premier ministre.

L'article 10 est relatif à l'audition des représentants des députés ou sénateurs auteurs d'une saisine. Il reprend une pratique qui a déjà été mise en œuvre par le Conseil.

Son premier alinéa prévoit qu'une telle audition peut se tenir si les parlementaires auteurs de la saisine en font la demande. Il peut ne pas être donné suite à une telle demande, en particulier lorsque les délais de l'instruction ne le permettent pas.

Son second alinéa précise que ces parlementaires peuvent, à cette occasion, produire des observations écrites qui sont alors notifiées dans les conditions prévues à l'article 6 du règlement.

Cette audition et ces observations ne peuvent avoir pour objet que de leur permettre d'apporter des précisions sur leur saisine.

L'article 11 prévoit que le rapporteur du Conseil peut recueillir, à leur demande, les observations écrites de députés ou sénateurs autres que les auteurs de la saisine. Ces observations sont alors notifiées dans les conditions prévues à l'article 6 du règlement.

Cette disposition constitue une innovation dans la procédure d'instruction du Conseil. En effet, si les parlementaires peuvent d'ores et déjà adresser des contributions au Conseil, elles sont considérées comme des contributions extérieures

¹¹ Depuis sa décision n° 94-350 DC du 20 décembre 1994, *Loi relative au statut fiscal de la Corse*, les observations du Gouvernement sont publiées au *Journal officiel* et sur le site du Conseil constitutionnel en même temps que la décision.

et ne constituent ainsi pas des pièces de procédure.

Désormais, un parlementaire peut demander au rapporteur à ce que ses observations soient considérées comme des pièces de procédure. Ces observations ne peuvent porter que sur le champ de la saisine pour en préciser les griefs ou y répondre. Si cette demande n'est pas admise, ces observations sont considérées comme des contributions au sens des dispositions de l'article 13 du règlement.

L'article 12 prévoit que le rapporteur peut décider de consulter des personnes qualifiées dont la production écrite est notifiée dans les conditions prévues à l'article 6 du règlement.

L'article 13 est relatif aux contributions qui sont parfois spontanément adressées au Conseil constitutionnel – communément appelées « contributions extérieures » ou, autrefois, « portes étroites » – par des personnes physiques ou morales lorsqu'il est saisi en application des articles 54 ou 61 de la Constitution¹².

Selon cet article, toute personne peut adresser au Conseil constitutionnel, en la déposant par voie électronique à l'adresse indiquée sur son site internet, une contribution. Cette contribution doit comporter la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, de ses nom et prénom.

Cette contribution n'a pas le caractère d'une pièce de procédure et elle est sans effet sur la saisine du Conseil constitutionnel. En effet, une telle saisine est réservée par la Constitution aux autorités visées à ses articles 54 et 61. Ainsi, le Conseil constitutionnel n'est tenu ni d'examiner les dispositions qui sont contestées dans une contribution ni de répondre aux griefs qui y sont développés, quand bien même ils porteraient sur une disposition objet de la saisine.

Enfin, inscrivant une pratique que le Conseil constitutionnel met en œuvre depuis l'année 2019¹³, l'article 13 prévoit que, sauf lorsqu'elle comporte des propos injurieux, outrageants ou diffamatoires, cette contribution est rendue publique sur le site internet du Conseil constitutionnel le jour de la publication de la décision.

Le chapitre 3 du règlement précise certaines règles relatives au jugement : déport et demande de récusation des membres du Collège, formalisme et publicité de ses

¹² Sur cette pratique, voir Georges Vedel, « L'accès des citoyens au juge constitutionnel. La porte étroite », *La vie judiciaire*, n° 2344, 11-17 mars 1991.

¹³ Communiqué de presse du 24 mai 2019 sur les contributions extérieures. En février 2017, le Conseil constitutionnel avait décidé de publier seulement la liste des contributions extérieures (voir communiqué sur les « contributions extérieures » du 23 février 2017).

décisions.

L'article 14 prévoit la possibilité de déport à l'initiative d'un membre qui estimerait devoir s'abstenir de siéger lors de l'examen d'une affaire soumise au Conseil. Il en informe alors le président.

Cette formulation reprend celle du règlement du 4 février 2010 relatif à la procédure suivie pour les questions prioritaires de constitutionnalité¹⁴ et formalise une pratique désormais bien établie, bien que plus rare dans le cadre du contrôle *a priori*.

L'article 15, également inspiré de ce règlement¹⁵, prévoit la procédure par laquelle peut être demandée la récusation d'un membre du Conseil.

Cette faculté n'est ouverte qu'aux auteurs de la saisine, au Président de la République, au Premier ministre et aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Cet article impose en la matière un formalisme particulier – un écrit spécialement motivé accompagné des pièces propres à justifier la récusation – et un délai spécial – la demande n'étant recevable qu'avant l'expiration du deuxième jour qui suit celui de la mention de l'enregistrement de la première saisine sur le site internet.

Ce bref délai se justifie par le fait que le Conseil constitutionnel ne statuant qu'en formation plénière, sa composition est connue des saisissants et autorités. Par ailleurs, ces règles permettent l'exercice de ce droit dans des conditions compatibles avec les délais de jugement imposés au Conseil constitutionnel (un mois, voire huit jours en cas d'urgence).

Cet article prévoit enfin les conditions d'examen de la demande de récusation. Elle est communiquée au membre du Conseil constitutionnel qui en fait l'objet, et 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. Elle donne lieu à une décision du Conseil constitutionnel.

L'article 16 précise certaines règles générales de forme et de présentation des décisions¹⁶.

¹⁴ Article 4, alinéa 1^{er}.

¹⁵ Article 4, alinéas 2 et 3.

¹⁶ L'article 20 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 prévoit que la décision du Conseil constitutionnel est motivée.

Il précise que ces décisions comportent les noms, prénoms et qualités des auteurs de la saisine, les visas des textes applicables et des observations communiquées, les motifs sur lesquels elles reposent et un dispositif.

Les décisions mentionnent le nom des membres qui ont siégé lors du délibéré. Elles sont signées par le président, le rapporteur et le secrétaire général.

Conformément à l'article 20 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, l'article 16 prévoit également que les décisions sont publiées au *Journal officiel de la République française*. Il prévoit enfin que ces décisions sont notifiées au Président de la République, au Premier ministre, aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi que, le cas échéant, aux parlementaires désignés par les députés ou sénateurs auteurs de la saisine.

L'article 17 du règlement prévoit, en outre, que les décisions rendues, ainsi que les observations de la procédure, sont publiées sur le site internet du Conseil constitutionnel. Cette mise en ligne intervient le plus souvent le jour même du prononcé de la décision et de sa notification (en application de l'article 3, le texte de la saisine est mis en ligne dès son enregistrement).

Enfin, **l'article 18** du règlement fixe au 1^{er} juillet 2022 l'entrée en vigueur de ces règles de procédure.