

ENJEUX ET LIMITES DE LA JURIDICTIONNALISATION DU CONTENTIEUX *A PRIORI*
Théo DUCHARME, Maître de conférences à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

La décision 2022-152 ORGA du 11 mars 2022 dite *Décision portant règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les déclarations de conformité à la Constitution* poursuit la mue juridictionnelle du Conseil constitutionnel. Par cette décision, le Conseil adopte (enfin) un règlement intérieur relatif à la procédure suivie dans le cadre des contentieux *a priori*. Il aura donc fallu attendre 64 ans pour que le Conseil se décide à organiser juridiquement ces procédures¹. En effet, dès le 7 novembre 1958, l'ordonnance portant loi organique sur le Conseil constitutionnel dispose à son article 56 que « Le Conseil constitutionnel complétera par son règlement intérieur les règles de procédure édictées par le titre II de la présente ordonnance. Il précisera notamment les conditions dans lesquelles auront lieu les enquêtes et mesures d'instruction prévues aux articles 42 et 43 sous la direction d'un rapporteur ». Sur le fondement de cette disposition, le Conseil constitutionnel a adopté dès 1959, par une décision dite « ORGA »², un règlement organisant le contentieux des députés et des sénateurs. Plus tardivement, toujours sur le fondement de l'article 56 de la loi organique, le Conseil constitutionnel s'est doté d'un règlement pour les opérations référendaires³ pour acter les conséquences de la décision du 25 octobre 1988 sur la contestation des modalités du référendum⁴.

À la suite de l'entrée en vigueur de la question prioritaire de constitutionnalité, par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, cet article 56 de l'ordonnance organique a logiquement servi de fondement à l'adoption d'un règlement intérieur relatif à l'organisation de la procédure suivie devant le Conseil⁵. Il ne manquait donc plus qu'un règlement intérieur pour organiser et encadrer la procédure devant le Conseil constitutionnel dans le cadre des articles 54 et 61 de la Constitution. D'ailleurs, certains auteurs plaidaient en ce sens⁶. En conséquence, la doctrine a favorablement accueilli cette décision ORGA du 11 mars 2022 en soulignant qu'« il était temps »⁷, que le Conseil « l'a enfin fait »⁸ ou encore que « Tout arrive... pour qui sait attendre »⁹. La doctrine semble donc quasi unanime pour souligner qu'il s'agit d'une avancée indispensable de l'encadrement du contrôle *a priori* du Conseil constitutionnel. Toutefois, il ne faut pas négliger le fait qu'une certaine souplesse

¹ Avant ce règlement intérieur, le Conseil constitutionnel avait organisé dans ses décisions des règles relatives aux contrôles des articles 54 et 61 de la Constitution. Par exemple, la construction des décisions avec les motifs et le dispositif composé de considérants est issue d'une décision du 15 janvier 1960 (Décision n° 59-5 DC du 15 janvier 1960, *Résolution modifiant les articles 95 et 96 du règlement de l'Assemblée nationale*) et a été repris à l'article 16 du règlement intérieur de 2022 (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*).

² Décision n° 59-4 ORGA du 14 mai 1959, *Décision adoptant le règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs*.

³ Décision n° 88-51 ORGA du 5 octobre 1988, *Décision du 5 octobre 1988 portant règlement applicable à la procédure suivie par le Conseil constitutionnel pour les réclamations relatives aux opérations de référendum*.

⁴ Décision n° 88-13 REF du 25 octobre 1988, *Décision du 25 octobre 1988 sur une requête présentée par Messieurs Stéphane DIÉMERT et Cédric BANEL*.

⁵ Décision n° 2010-117 ORGA du 4 février 2010, *Décision portant règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité*. Ce règlement a été modifié par trois décisions « ORGA » ultérieures (Décision n° 2010-118 ORGA du 24 juin 2010, Décision n° 2011-120 ORGA du 21 juin 2011 et Décision n° 2013-128 ORGA du 22 novembre 2013).

⁶ Voir par exemple, G. DRAGO, *Contentieux constitutionnel français*, PUF, 2020, p. 417.

⁷ M. CHARITE, « Conseil constitutionnel - Le règlement de procédure pour le contrôle de constitutionnalité *a priori* : entre codification et modernisation », *JCP G*, n° 14, 11 avril 2022, act. 445.

⁸ J.-Ph. DEROSIER, « Procédure contentieuse - Un pas de plus pour la juridictionnalisation du Conseil constitutionnel », *JCP ACT*, n° 13, 4 Avril 2022, act. 257.

⁹ M. VERPEAUX, « Tout arrive... pour qui sait attendre », *AJDA*, 2022, p.955

dans la procédure du contrôle *a priori* a été défendue par certains¹⁰ ; la rédaction d'une forme de droit du procès constitutionnel¹¹ n'allait pas nécessairement de soi surtout à propos du contentieux *a priori* qui n'est qu'un procès fait à un acte. Pourtant, lors de ses vœux pour 2022, le Président du Conseil constitutionnel, Laurent Fabius, avait annoncé cette réforme avec « l'adoption, avec effet au 1er juillet 2022, d'un règlement interne de procédure encadrant les saisines a priori du Conseil, comme il en existe déjà un pour les QPC. Nous ferons ainsi des pas supplémentaires dans la juridictionnalisation du Conseil constitutionnel qui est, avec une plus grande ouverture nationale et internationale, un des axes de travail que j'ai assignés à mon propre mandat »¹². On peut d'ailleurs noter que les décisions « LP » n'ont pas été intégrées à cet effort de juridictionnalisation dès lors que le règlement intérieur relatif aux « déclarations de conformité à la Constitution » ne peut pas être applicable au contrôle des lois de pays qui trouve son « fondement dans l'article 77 de la Constitution et dans la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie »¹³. Il faudra donc encore attendre pour que les différents contrôles juridictionnels fassent tous l'objet d'un encadrement¹⁴. À cette liste, il est également possible d'ajouter le contrôle de l'article 41 de la Constitution sur les propositions ou amendements qui ne relèveraient pas du domaine de la loi.

Pour le contentieux *a priori*, bien plus médiatique, l'objectif est donc clair, il s'agit de juridictionnaliser le Conseil constitutionnel, de transformer le Conseil en Cour par l'encadrement de sa procédure. Cette forme de « codification » reprend majoritairement des pratiques du Conseil constitutionnel et ajoute également des apports au fonctionnement du Conseil, parfois critiqué pour un manque de transparence. Ce règlement intérieur se décompose en trois chapitres qui sont les suivants : « Chapitre 1^{er} : Dépôt, présentation et enregistrement des saisines » ; « Chapitre 2 : Organisation de la procédure d'instruction » ; « Chapitre 3 : Jugement ». Tout d'abord, ce qui marque c'est le choix des mots utilisés. « La procédure d'instruction », le « jugement », « la présentation et l'enregistrement des saisines », autant d'expression que l'on ne retrouve pas dans l'ordonnance organique de 1958. Ensuite, cette organisation tripartite n'est pas sans rappeler celle du Code de justice administrative qui évoque successivement : « l'introduction de l'instance » à son Livre IV, « l'instruction » à son livre VI et le « jugement » à son livre VII. De là à y voir un heureux hasard, il n'y a qu'un pas. Enfin, ce règlement intérieur se décompose 19 articles. Cette utilisation du terme d'articles, que l'on retrouve dans les différentes décisions dites « ORGA », tranche avec l'utilisation de feu le « considérant » ou aujourd'hui du simple paragraphe. Il s'agit d'un pas de plus vers la codification puisque le règlement intérieur relatif à la question prioritaire de constitutionnalité n'est pas découpé en chapitres, il comprend simplement une suite d'articles sans organisation particulière¹⁵.

Par ce règlement relatif aux « déclarations de conformité à la Constitution », le Conseil veut s'affirmer comme une juridiction même en dehors de la question prioritaire de constitutionnalité.

¹⁰ M. CHARITE, « Conseil constitutionnel - Le règlement de procédure pour le contrôle de constitutionnalité *a priori* : entre codification et modernisation », *op. cit.*

¹¹ D. ROUSSEAU, « Le procès constitutionnel », *Pouvoirs*, 2011, n° 137, p. 48.

¹² <https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/voeux-du-conseil-constitutionnel-au-president-de-la-republique-0>

¹³ M. VERPEAUX, « Tout arrive... pour qui sait attendre », *op. cit.*

¹⁴ *Ibid.* Michel Verpeaux relève à ce titre que l'absence de règlement intérieur pour les décisions dites « L » de l'article 37, alinéa 2 de la Constitution est justifiée par le fait qu'il n'existe pas de véritable procès, solution transposable au contrôle fondé sur l'alinéa 9 de l'article 74 de la Constitution.

¹⁵ Décision n° 2010-117 ORGA du 4 février 2010, *Décision portant règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité*. D'ailleurs, les modifications successives du règlement du 4 février 2010 ne contiennent également aucune structure organisée.

Cependant, que ce soit avec l'outil du « règlement intérieur » comme avec le fond de ce règlement, cette juridictionnalisation du Conseil rencontre des limites, elle n'apparaît pas encore pleinement aboutie. Certes, il ne faut pas tout écarter en bloc, le règlement intérieur constitue un véritable apport pour garantir la transparence, le principe du contradictoire et l'impartialité et l'indépendance des membres du Conseil, en somme le droit à un procès équitable¹⁶. Toutefois, ce règlement intérieur questionne. Une juridiction doit-elle s'auto-organiser ? La mue juridictionnelle du Conseil constitutionnel était-elle suffisante ? Le simple fait de poser ces questions démontre que l'évolution structurelle du Conseil constitutionnel n'est pas nécessairement aboutie. S'il exerce manifestement des compétences juridictionnelles, sa procédure repose encore sur des textes, dont le principe n'a pas été remis en cause, datant d'un autre temps, celui où le Conseil constitutionnel n'était pas appréhendé comme une juridiction. Cet encadrement du contentieux *a priori* constitue donc un enjeu de la juridictionnalisation du Conseil, mais dans le même temps, il en démontre les limites d'une part, au regard de cette organisation du Conseil (I.) et, d'autre part, du fait que cette organisation soit l'œuvre du Conseil lui-même (II.).

I/ Une organisation du Conseil

Sans revenir sur l'ensemble des règles contenues dans le règlement intérieur relatif au contrôle *a priori*¹⁷, ce dernier traduit une double évolution dans l'organisation du Conseil constitutionnel. Premièrement, contrairement à l'argumentation du Doyen VEDEL¹⁸ qui voyait dans l'absence de règle de procédure une force pour le Conseil constitutionnel, la volonté affichée en l'espèce est celle d'une avancée dans la juridictionnalisation du contrôle *a priori*. Cette juridictionnalisation, affirmée par l'actuel Président du Conseil constitutionnel, s'identifie par l'inspiration de la procédure du contentieux *a priori* sur le contentieux *a posteriori*. Une réelle filiation existe entre les deux décisions « ORGA » même si sur la forme, le second le règlement intérieur relatif au contentieux *a priori*, contient une division tripartite proche de la codification du contentieux administratif. Par exemple, en matière de déport ou de récusation des membres du Conseil, les articles 14 et 15 du règlement de 2022 reprennent les termes du règlement relatif à la QPC et particulièrement son article 4¹⁹. Une même filiation se retrouve en matière de transparence de la procédure devant le Conseil. Sur le modèle de l'article 8 du règlement intérieur QPC, l'article 2 organise la procédure de réception et d'enregistrement des pièces « au registre du secrétariat général du Conseil constitutionnel ». Enfin, la forme des décisions rendues dans le cadre des articles 54 et 61 reprend le principe posé à propos de l'article 61-1 de la Constitution en prévoyant que « Les décisions du Conseil constitutionnel comportent les noms, prénoms et qualités du ou des auteurs de la saisine, les visas des textes applicables et des observations communiquées, les motifs sur

¹⁶ J.-J. URVOAS, Examen des articles du projet de loi organique relatif à l'application de l'article 61-1 de la Constitution (n° 1599) au cours de la réunion du jeudi 3 septembre 2009.

¹⁷ Pour des études de ce règlement : M. VERPEAUX, « Tout arrive... pour qui sait attendre », *op. cit.* ; M. HEITZMANN-PATIN, « Le règlement intérieur de la procédure de contrôle *a priori* devant le Conseil constitutionnel : avancées, lacunes ou incertitudes ? », *Blog Jus Politicum* ; M. CHARITE, « Conseil constitutionnel - Le règlement de procédure pour le contrôle de constitutionnalité *a priori* : entre codification et modernisation », *op. cit.*

¹⁸ G. Vedel, « Réflexions sur les singularités de la procédure devant le Conseil constitutionnel », in *Nouveaux juges, nouveaux pouvoirs ? Mélanges en l'honneur de R. Perrot*, Dalloz, 1996, p. 537

¹⁹ Concernant cette procédure de récusation et de déport, il y a simplement une divergence dans la mise en œuvre en raison des différences entre les deux modalités de contrôle.

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 »²⁰.

Ainsi, avec quelques adaptations, le modèle fixé à propos de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité est repris *expressis verbis* pour le contentieux *a priori*. Cette solution n'allait pas nécessairement de soi dans la mesure où les deux contentieux sont différents. Si la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité est, en principe, soumise aux exigences du droit à un procès équitable de l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'homme, il n'en est pas nécessairement de même pour le contrôle *a priori*²¹. À ce titre, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que l'article 6§1 ne s'applique pas, *ratione materiae*, au Conseil constitutionnel statuant en tant que juge électoral dès lors ces requêtes n'ont pas trait à une « contestation sur [des] droits et obligations de caractère civil » ou une « accusation en matière pénale »²². Si la jurisprudence *Ruiz-Mateos c. Espagne*²³ a étendu l'application de l'article 6§1 de la Convention aux Cours constitutionnelles, cette extension se limite « à l'ensemble des procédures par lesquelles un justiciable peut, à l'occasion ou à la suite de son procès ordinaire, saisir la Cour constitutionnelle de son État pour se plaindre d'une violation de ses droits »²⁴. En conséquence, il semble peu probable que les exigences de l'article 6§1 de la Convention soient applicables aux contrôles *a priori* en l'absence de véritable procès²⁵. La volonté de juridictionnalisation est d'autant plus remarquable qu'elle ne semble pas imposée par les exigences européennes.

C'est donc à l'aune de cette volonté de juridictionnalisation que doit être discuté l'encadrement de la procédure *a priori* et il s'agit du second point. La lecture du règlement intérieur laisse apparaître un constat : l'utilisation du verbe « pouvoir » est particulièrement importante. En effet, les 17 articles directement relatifs à la procédure ont sept fois recours au verbe « peut » et deux fois à sa forme plurielle « peuvent »²⁶. Ce recours récurrent aux verbes « pouvoir » laisse une marge d'appréciation considérable au Conseil constitutionnel et rend hypothétiques les garanties fixées²⁷. Par exemple, le Conseil « peut fixer une date de clôture de l'instruction »²⁸, il « peut rendre publique, sur son site internet, la date de lecture de sa décision »²⁹, une audition des députés ou des sénateurs auteurs de la saisine peut être organisée à la demande de ces derniers³⁰ ou encore le rapporteur peut recueillir les observations écrites des députés ou des sénateurs qui ne sont pas auteurs de la saisine³¹. L'ensemble de ces articles laisse une liberté d'action au Conseil constitutionnel. On peut d'ailleurs s'étonner que l'audition des députés ou sénateurs auteurs de la saisine soit soumise à l'appréciation du seul rapporteur sur la loi soumise au Conseil. Comme le souligne Mathilde HEITZMANN-PATIN,

²⁰ Article 16 du règlement intérieur du 11 mars 2022.

²¹ Th. LARROUTOUROU, *Question prioritaire de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité*, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 2021, p. 82 et s.

²² CEDH, 21 octobre 1997, *Pierre-Bloch c. France*, n° 24194/94.

²³ CEDH, Plén., 23 juin 1993, *Ruiz-Mateos c. Espagne*, n° 12952/87.

²⁴ Th. LARROUTOUROU, *Question prioritaire de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité*, *op. cit.*, p. 84.

²⁵ L. BRIAND, « La question prioritaire de constitutionnalité et les règles du procès équitable », *Gaz. Pal.*, 19 janvier 2010, n° 19, p. 92 ; G. MALINVERNI, « Droit à un procès équitable et cours constitutionnelles », *RUDH*, 1994, n° 11, p. 389.

²⁶ Précisions que parmi les sept utilisations du verbe « peut » six laissent véritablement une marge de manœuvre au Conseil constitutionnel.

²⁷ M. HEITZMANN-PATIN, « Le règlement intérieur de la procédure de contrôle *a priori* devant le Conseil constitutionnel : avancées, lacunes ou incertitudes ? », *op. cit.*

²⁸ Article 5 du règlement intérieur du 11 mars 2022.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Article 10 du règlement intérieur du 11 mars 2022.

³¹ Article 11 du règlement intérieur du 11 mars 2022.

« L'utilisation quasi-systématique du verbe "pouvoir" illustre que le Conseil ne va pas au bout de sa démarche »³². En effet, la procédure fixée par le Conseil n'est que peu contraignante pour ce dernier. Si pour le contrôle *a priori*, il n'y a pas de réel procès entre deux parties, la volonté de juridictionnalisation annoncée par le Président du Conseil constitutionnel se heurte à la rédaction hasardeuse et conditionnée du règlement intérieur. Cette déception est probablement liée au fait que l'organisation de la procédure *a priori* devant le Conseil a été réalisée par le Conseil lui-même.

II/ Une organisation par le Conseil

Dans son rapport sur la loi organique relative à la question prioritaire de constitutionnalité³³, Jean-Luc WARSMANN concluait en expliquant que « Pour le reste, il reviendra au Conseil constitutionnel lui-même de fixer les conditions précises de déroulement de la procédure dans le cadre de son règlement intérieur »³⁴. Il n'y a pas de remise en cause du principe suivant lequel le Conseil constitutionnel s'organise, dans le silence des textes, de manière autonome. En effet, dès 1958, le principe a été celui d'une loi organique particulièrement silencieuse et d'un renvoi au règlement intérieur pour préciser les règles d'organisation et de procédure devant le Conseil constitutionnel. En soi, l'existence d'un règlement intérieur n'est pas une spécificité française. Par exemple, au niveau européen, le règlement de procédure de la Cour de justice de l'Union européenne³⁵ a pour objet de préciser « les dispositions pertinentes des TUE, TFUE et TCEEA, ainsi que le statut » qui correspond au Protocole (n° 3) sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne annexé aux traités³⁶. De même, la Cour constitutionnelle fédérale allemande dispose d'un règlement intérieur en date du 19 novembre 2014. Toutefois, certaines divergences profondes apparaissent. Sur la forme, d'une part, les deux règlements précités sont d'une longueur bien supérieure à celle du règlement intérieur du Conseil constitutionnel qui tient en 19 articles³⁷ sur quatre petites pages. À titre de comparaison, le règlement de la Cour de justice est composé de 210 articles et de 79 pages. Pour sa part, le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle fédérale se caractérise également par sa longueur puisqu'il référence 79 articles en 15 pages. S'il n'y a pas que la taille qui compte dans cette matière, le règlement intérieur du Conseil constitutionnel détonne par son caractère peu prolix.

Sur le fond, d'autre part, le règlement intérieur du Conseil constitutionnel traduit une particularité française : les règles constitutionnelles de procédure du contrôle *a priori*, et en grande partie de la question prioritaire de constitutionnalité³⁸ sont précisées par le Conseil constitutionnel lui-même. Si l'on compare par rapport à l'Allemagne, il ressort deux divergences principales qui

³² M. HEITZMANN-PATIN, « Le règlement intérieur de la procédure de contrôle *a priori* devant le Conseil constitutionnel : avancées, lacunes ou incertitudes ? », *op. cit.*

³³ Loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution.

³⁴ Rapport Jean-Luc WARSMANN, rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi organique (n° 1599) relatif à l'application de l'article 61-1 de la constitution, 3 septembre 2009.

³⁵ Version consolidée du règlement de procédure de la Cour de justice du 25 septembre 2012, https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-10/rp_fr.pdf.

³⁶ B. BERTRAND et J. SIRINELLI, *Droit du contentieux de l'Union européenne*, LGDJ, coll. « Manuel », 2022, p. 19 et s.

³⁷ Précisons que parmi les 19 articles du règlement intérieur sur le contentieux *a priori*, un est relatif à la date d'entrée en vigueur et un autre précise que ce règlement sera publié au Journal officiel. Il n'y a donc que 17 articles qui sont directement relatifs à l'encadrement de la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel.

³⁸ Il faut noter sur ce point une légère différence entre les dispositions organiques sur le contrôle *a priori* (articles 17 à 23), datant de 1958, particulièrement limitée et les dispositions relatives à la question prioritaire de constitutionnalité (23-1 à 23-12) qui sont plus précises principalement en raison de la complexité accrue de la procédure avec le filtrage des questions.

sont intimement liées. Premièrement, en Allemagne, ce sont la Loi fondamentale et surtout la loi ordinaire qui fixent les grandes règles procédurales et l'application du droit à un procès équitable devant la Cour constitutionnelle fédérale. En particulier, la Loi relative à la Cour constitutionnelle fédérale (Bundesverfassungsgerichtsgesetz - BVerfGG) vient préciser les règles de compétence de la Cour et contient les principaux éléments relatifs à l'encadrement de la procédure dans la partie relative à la « Procédure du contentieux constitutionnel »³⁹. Secondement, il en résulte une conséquence, le règlement de la Cour constitutionnelle ne concerne pas directement les grandes garanties du droit à procès équitable (impartialité, indépendance, contradictoire, transparence). Ce règlement porte principalement sur des questions d'organisation internes de la Cour comme les règles relatives à l'assemblée plénière, la communication de la Cour ou encore le personnel affecté à la Cour.

Cette solution nous semble préférable en matière de garantie du droit à procès équitable devant un Conseil constitutionnel qui se rêve en Cour constitutionnelle. Certes, le Conseil constitutionnel fait avec ce dont il dispose : un constituant qui renvoie à la loi organique et une loi organique presque silencieuse. La Constitution évoque seulement quelques règles de procédures aux articles 54 et 61 concernant les délais et la loi organique – aux articles 17 à 23 – ne contient que peu de dispositions telles que l'obligation de motivation, l'existence d'un rapporteur parmi les membres du Conseil ou encore le fait qu'une disposition inséparable d'une disposition contraire à la Constitution ne peut pas être promulguée. Mais, il ne s'agit en rien d'un véritable code de procédure constitutionnelle⁴⁰ à l'instar du système allemand.

Toutefois, comme le remarquait Jean-Jacques Urvoas⁴¹, lors de l'examen de la loi organique de 2009⁴², la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a acté le changement de nature du Conseil constitutionnel entamé dans les années 1970. Par suite, vouloir en faire une véritable juridiction aurait probablement dû passer par un encadrement législatif de sa procédure. Il est d'ailleurs notable que l'amendement de Jean-Jacques Urvoas visant à inscrire dans la loi organique que la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité respecte le droit à un procès équitable ait été rejeté après que le rapporteur sur le texte ait indiqué que « *Ce principe s'impose de façon obligatoire à toutes les juridictions. Cette précision ne me semble donc pas nécessaire* »⁴³. Le propre du droit à un procès équitable est justement de prévoir un mécanisme qui impose aux juridictions de respecter ce principe et non d'attendre qu'il soit respecté par la nature des choses.

Cette problématique n'est pas propre au contentieux constitutionnel. En contentieux administratif, il y a encore une résistance du Conseil d'État dans l'établissement des règles contentieuses⁴⁴. Malgré cette résistance, et sous l'influence de René CHAPUS⁴⁵, la codification, par

³⁹ Loi relative à la Cour constitutionnelle fédérale dans sa rédaction promulguée le 11 août 1993 (Journal officiel fédéral, Bundesgesetzblatt I p. 1473), modifiée en dernier lieu par l'article 4 de la loi du 20 novembre 2019 (BGBl I p. 1724), https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/FR/Gesetze/BVerfGG.pdf?__blob=publicationFile&v=21.

⁴⁰ M. VERPEAUX, « Tout arrive... pour qui sait attendre », *op. cit.*

⁴¹ J.-J. URVOAS, Examen des articles du projet de loi organique relatif à l'application de l'article 61-1 de la Constitution (n° 1599), *op. cit.*

⁴² Loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution.

⁴³ Jean-Luc WARSMANN, Examen des articles du projet de loi organique relatif à l'application de l'article 61-1 de la Constitution (n° 1599), *op. cit.*

⁴⁴ I. MICHALIS, « Le contentieux administratif dans la jurisprudence du conseil constitutionnel », *in Droit constitutionnel et droit administratif entre unité et spécificités*, X. DUPRE DE BOULOUIS, X. PHILIPPE, J. BONNET, P. IDOUX et M. UBAUD-BERGERON (dir.), Mare & Martin, 2023, p. 73-85.

⁴⁵ R. CHAPUS, « La justice administrative : évolution et codification, Lecture du code de justice administrative », *RFD*, 2000, n° 5, p. 929-939.

le Code de justice administrative, a permis « l'adoption d'un titre préliminaire de valeur législative comprenant les principes directeurs du procès administratif »⁴⁶. Cependant, de nombreuses règles procédurales demeurent de valeur réglementaire ou même jurisprudentielle à l'instar de l'intérêt à agir. Par exemple, la jurisprudence *Czabaj*⁴⁷, qui prévoit un délai raisonnable d'un an pour former un recours contre un acte administratif lorsque le délai du recours n'est pas opposable, a été contestée devant la Cour de Strasbourg⁴⁸. En l'absence de disposition législative ou réglementaire organisant la procédure contentieuse, le contrôle de constitutionnalité est ainsi impossible⁴⁹. Il y aura quelque chose de particulier à ce que la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel soit contrôlée et potentiellement déclarée contraire aux principes de l'article 6§1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales par la Cour de Strasbourg. Dans le cadre du contrôle *a priori*, il y a peu de chances que le Conseil constitutionnel soit rattrapé par la Convention européenne des droits de l'homme⁵⁰. En revanche, dès lors que le règlement intérieur du contrôle *a priori* s'inspire très fortement de celui relatif à la question prioritaire de constitutionnalité, il pourrait y avoir un ruissellement d'inconventionnalité entre le second et le premier en cas de non-respect des principes du droit à un procès équitable⁵¹.

D'ailleurs, plusieurs associations, Greenpeace, France nature environnement et La Sphinx, n'ont pas hésité à saisir le Comité d'Aarhus pour contester le droit d'accéder à un tribunal indépendant et impartial⁵². Il apparaît donc nécessaire que, sur le fondement de l'article 34 de la Constitution, le législateur ordinaire précise l'ensemble des règles procédurales applicables devant le Conseil constitutionnel. Cette intervention aurait le mérite de la clarté, limiterait la marge d'interprétation du Conseil et participerait de l'apparence du respect à un procès équitable ; trois éléments essentiels pour la confiance dans la justice constitutionnelle qui a été mise à mal après les contrôles de la loi de finances pour 2023⁵³, de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023⁵⁴ et de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale autrement dit la réforme des retraites⁵⁵.

⁴⁶ I. MICHALIS, « Le contentieux administratif dans la jurisprudence du conseil constitutionnel », *op. cit.*, p. 82.

⁴⁷ CE, ass., 13 juill. 2016, *Czabaj*, Rec., p. 340. Sur la critique de cette jurisprudence : F. POULET, « Sécurité juridique et fermeture du prétoire », *AJDA*, 2019, n° 19, p. 1088-1093, spéc. p. 1089 ; O. Mamoudy, « Czabaj : une tardivité pas comme les autres ! », *AJDA*, 2020, n° 12, p. 649.

⁴⁸ Requêtes n°s 72173/17, 47881/18, 48145/19 et 31317/20, *L. et a. c. France*. Le Conseil d'État n'a, pour sa part, vu aucune atteinte du droit au recours : voir par exemple, CE, 31 mars 2017, n° 403867.

⁴⁹ Précisons à ce titre que le Conseil d'État a considéré le règlement intérieur relatif à l'accès aux archives ne revêt pas le caractère d'un acte administratif dont la juridiction administrative serait compétente pour connaître, CE, ass., 25 octobre 2002, *Brouant*, n° 235600, Rec., p. 345.

⁵⁰ F. SUDRE, « Question préjudicielle de constitutionnalité et Convention européenne des droits de l'homme », *RDP*, 2009, n° 3, p. 671.

⁵¹ Sur la soumission du contrôle *a posteriori* à l'article 6§1 de la CEDH qu'il soit permis de renvoyer à Th. LARROUTOUROU, *Question prioritaire de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité*, *op. cit.*, p. 82 et s.

⁵² « La France accusée par des associations de « violations majeures » du droit d'accès à la justice en matière d'environnement », *Le Monde*, 27 mars 2023. Cette saisine a été réalisée à la suite de la décision n° 2022-986 QPC du 1er avril 2022, *Association La Sphinx* [Recours des associations contre les décisions relatives à l'occupation ou l'utilisation des sols]. Dans la formation de jugement siégeaient deux anciens ministres, Jacques Mézard et Jacqueline Gourault, qui avaient pourtant participé à l'adoption ou à la mise en application de la disposition législative contestée.

⁵³ Décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022, *Loi de finances pour 2023*.

⁵⁴ Décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2023*.

⁵⁵ Décision n° 2023-849 DC du 14 avril 2023, *Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023*.