

De la reconnaissance de « parties » dans le procès QPC à la consécration d'une dimension subjective du procès

Géraldine Faure

Doctorante de l'université Lyon 3-Jean Moulin

9^e congrès français de droit constitutionnel (Lyon)

Atelier A : Pratiques de la QPC – Direction : V. Le Bihan et B. Mathieu

Candidate au prix Louis Favoreu

« Nous vous l'avions bien dit, ce devait arriver :
à force de produire des machines pour vous servir, vous
êtes devenus vous-mêmes les esclaves de vos instruments »
Patrice Maniglier « Mécanopolis, Cité de l'avenir »
Matrix, machine philosophique¹

Provocateur, Dominique Rousseau écrit « Un « procès » ?! Devant le Conseil constitutionnel ?! Un procès constitutionnel » ?! Pourquoi pas le Conseil « Tribunal constitutionnel » ?! Ou le Conseil « Cour suprême » ?! Même avec des guillemets, mêmes avec des points d'interrogations, associer les mots « procès » et « constitutionnel » est, au mieux, vouloir provoquer, au pis, manquer de savoir juridique. Ou inversement »². Après avoir nié la qualité de *jurisdiction* au Conseil ou encore celle de *partie* à ceux qui interviennent devant cette institution, l'auteur admet finalement que « cette représentation a, peut-être, un peu évolué »³.

¹ P. Maniglier, *Mécanopolis, Cité de l'avenir*, in A. Badiou, Th. Bénatouil, E. During, P. Maniglier, D. Rabouin, J.P. Zarader, *Matrix, machine philosophique*, Ellipses, 2003, p. 98.

² D. Rousseau, Le procès constitutionnel, *Pouvoirs*, n° 137, p. 1.

³ *Id.*

Si le contentieux constitutionnel peut être réduit au domaine de la science-fiction juridique, il peut également supporter la comparaison avec la science-fiction cinématographique. Dans Matrix, la première version de la Matrice a été conçue sur le modèle d'un monde idéal. De la même manière, la procédure civile a constitué le socle indiscutable de tout contentieux. Pourtant, à l'instar de la Matrice qui a dû être remaniée du fait de son manque de dynamisme, les notions procédurales d'essence civile ont également dû faire l'objet de réaménagements pour s'adapter à la diversification des contentieux administratif d'abord, constitutionnel ensuite. Si d'un côté, les robots sont apparus au service de l'homme, de l'autre les notions doivent servir le développement du contentieux, les entités fondatrices et les entités créées à l'appui des premières sont dans les deux hypothèses rapidement entrées en concurrence. Si le contentieux constitutionnel emprunte au contentieux civil les formes et les notions nécessaires à son existence, il doit nécessairement les aménager en fonction de ses spécificités. Il prend nécessairement appui sur les développements administratifs en la matière, précisément pour l'analyse de la notion de partie. En tant qu'elle est empruntée à la procédure civile⁴, cette notion respecte un nombre certain de critères, notamment imposés par les jurisprudences européennes, mais, si l'approche civiliste est la plus ancienne, elle ne doit pas être considérée comme le seul et unique modèle⁵. Avec le développement de la justice et le développement des contentieux, les fondements du procès perdurent mais leurs contours évoluent pour se rapprocher des réalités contemporaines. Ainsi, la notion de partie doit être façonnée au regard des spécificités de chaque branche contentieuse, en l'espèce du contentieux constitutionnel. Elle représente en réalité une évolution du modèle initial.

La traditionnelle distinction entre le contentieux objectif et le contentieux subjectif, consacrée par l'école de Bordeaux, a longtemps conduit la doctrine à dénier la qualité de partie⁶ aux plaideurs qui contestaient la légalité d'une norme⁷. Cette théorie s'est d'abord appliquée au recours pour excès de pouvoir (REP) que Laferrière a considéré comme étant un « procès fait à un acte » ; c'est au terme d'une lente évolution que la doctrine et le juge ont finalement reconnu la qualité de partie à l'administré. Que la norme contestée soit un acte administratif ou un acte législatif, les réticences de la doctrine à accorder le graal - au regard des nombreuses implications que cela engendrait - a été largement identique. A l'instar du recours pour excès de pouvoir qui permet à un administré de contester la légalité d'un acte réglementaire, la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) permet à toute partie au procès *a quo* de contester la constitutionnalité d'un acte législatif. Les titulaires du droit considéré, le champ d'application et le juge compétent diffèrent mais la philosophie demeure largement identique. En cela, la QPC constitue le prolongement du REP en matière constitutionnelle, partant, cette « sorte de REP législatif »⁸ a initialement fait l'objet de

⁴ Lire en ce sens R. Martin, *Théorie générale du procès*, Sémur-en-Auxois, Editions Juridiques et Techniques, 1984.

⁵ « *L'ascendance perturbatrice du modèle civiliste* » que dénonce Thierry Santolini doit être dépassée. Th. Santolini, *Les parties dans le procès constitutionnel*, Collection de droit public comparé et européen, p. 54.

⁶ Notons à cet égard que même en droit civil la notion de partie à l'instance n'est pas définie dans le nouveau code de procédure civile. La définition de la notion de partie est principalement doctrinale, ce qui a conduit Florence Bussy à clarifier la question en 2003 dans un article, *La notion de partie à l'instance en procédure civile*, *Recueil Dalloz*, 2003, p. 1376.

⁷ Thierry Santolini démontre à cet égard que « *la notion de partie semblait incompatible avec la nature du contentieux de constitutionnalité. Le caractère objectif du litige interdisant aux requérants institutionnels comme aux justiciables ordinaires d'être assimilés à des parties engagées dans un procès* », Th. Santolini, *Les parties dans le procès constitutionnel*, Collection de droit public comparé et européen, p. 5.

⁸ Th. Santolini, *Les parties dans le procès constitutionnel*, Collection de droit public comparé et européen, p. 75.

réflexions restrictives. L'influence des analyses traditionnelles de la doctrine administrative a renforcé l'héritage objectif du contentieux constitutionnel. En effet, le contentieux constitutionnel français a longtemps été limité au contentieux *a priori*. Or, la défense d'intérêts subjectifs constituant la clef pour accéder à la qualité de partie, son affiliation aux contentieux de type objectif et la négation classique de l'existence de parties en son sein semblaient fondées. Pour autant, depuis l'adoption d'un contrôle *a posteriori*, il semble beaucoup plus contestable de nier la part subjective du contentieux constitutionnel et par là même de nier la présence de parties dans le procès QPC.

Néanmoins, la seule défense d'un intérêt individuel semble être un critère bien trop restrictif de la qualité de partie. En réalité, les parties défendent un intérêt ou font valoir un droit mais ces éléments doivent être entendus de manière large⁹. A partir du moment où leur intérêt à agir est admis et que l'argumentation développée tend à infléchir la décision de celui appelé à trancher le litige, le statut de partie doit être accordé. Si Néo a été désigné comme étant l' élu pouvant libérer les êtres humains du joug des machines, les constitutionnalistes doivent parachever le mouvement entamé par les administrativistes et ainsi prouver que la notion de partie peut faire preuve d'une souplesse suffisante pour trouver à s'appliquer dans le contentieux constitutionnel en ne niant pour autant ni ses caractéristiques intrinsèques ni l'existence d'éléments objectifs présents dans ce contentieux. Le procès QPC respectant l'ensemble des exigences de l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'homme, il convient d'admettre que dans l'application de l'article 61-1 de la Constitution, le Conseil constitutionnel agit comme un tribunal. Or, la notion de partie étant inhérente à celle de tribunal, l'ensemble des protagonistes soutenant une thèse devant le Conseil acquièrent *ipso facto* cette qualité.

La diversification du contentieux constitutionnel induite par l'apparition de la QPC impose en outre une réflexion sur la pertinence actuelle de la distinction entre les contentieux objectif et subjectif. L'apparition de la QPC est concomitante au bouleversement des frontières entre les différents contentieux, elle s'inscrit nécessairement dans un effort de redéfinition de ces catégories jusqu'à présent consacrées. Postulant¹⁰ que la QPC donne lieu à un procès, il s'agira de démontrer que les protagonistes de ce procès sont particulièrement nombreux, ils répondent pour la plupart d'entre eux à la définition retenue de la notion de partie, c'est-à-dire que leur intérêt à agir dans le litige a été admis et que l'argumentation qu'ils développent tend à infléchir la position du juge appelé à trancher le litige qui lui est soumis (I). Malgré la diversité de ces protagonistes, force est de constater que leurs droits et obligations sont susceptibles de variations minimales en fonction de la place qu'ils occupent dans le procès, une grande unité se dégage automatiquement des droits et obligations reconnus aux protagonistes dans le procès QPC (II).

⁹ Une interprétation large répond à la volonté du constituant de 1958 mais également du constituant dérivé de 2008 qui inscrit la France dans un Etat de droit dans lequel la Constitution est la norme fondamentale à laquelle l'ensemble des lois édictées doivent se conformer. Le caractère non restrictif de l'interprétation donne dès lors toute sa portée au nouveau contrôle exercé par le Conseil constitutionnel.

¹⁰ D. Rousseau affirme qu'avec la question prioritaire de constitutionnalité, le constituant de 2008 « *a fait ressortir tous les éléments du procès, les a approfondis, développés, consacrés. D'informel ou peu formalisé sous le contrôle a priori, le procès constitutionnel est devenu constitué et formalisé avec le contrôle a posteriori* » ; il ajoute « *sans prendre parti en faveur des définitions formelle ou matérielle du procès, les éléments reconnus par l'une et l'autre école sont suffisamment réunis pour qu'il soit juridiquement légitime de parler, aujourd'hui de procès constitutionnel* », D. Rousseau, Le procès constitutionnel, *Pouvoirs*, n° 137, p. 2.

I- La diversité des protagonistes dans le procès QPC

La qualité de partie au procès QPC n'est attribuée à aucun des protagonistes dudit procès dans les textes constitutionnels et plus particulièrement dans la disposition fondatrice de cette nouvelle technique contentieuse, l'article 61-1 de la Constitution. En revanche, si aucun protagoniste n'accède constitutionnellement à la qualité de partie au procès QPC, un nombre restreint d'entre eux y accèdent légalement. En effet, cette dénomination est ponctuellement retenue dans les différents documents faisant application¹¹ de l'article 61-1 de la Constitution. Il convient dès lors de distinguer les protagonistes officiellement qualifiés de parties au procès QPC des autres. Les premiers, outre leur qualification de partie au procès QPC, ont été requalifiés par le Conseil constitutionnel de « justiciables »¹². Ce faisant, la Haute instance a réduit d'autant la catégorie initiale des parties au procès QPC (A). Les seconds sont nombreux à s'être vus ouvrir le droit d'intervenir au procès QPC. Quand bien même ils n'accèdent pas *de jure* à la qualité de partie au procès QPC, un certain nombre d'entre eux peut y accéder *de facto* en application des critères de définition préalablement retenus de la notion de partie, l'ensemble de ces intervenants constitue conséquemment une catégorie hétérogène (B).

A- Le justiciable : une catégorie restrictive

La condition de la reconnaissance de la qualité de partie au procès QPC semble être la détention au préalable de la qualité de partie¹³ dans le procès *a quo*. Pourtant, cette dernière n'est pas

¹¹ Cf. la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution qui utilise le terme de partie de manière incidente dans son article 23-11 ou encore les dispositions réglementaires du code de justice administrative relatives à la QPC introduites par le décret du 16 février 2010 (par exemple les articles R 771-5, R 771-9, R 771-12 etc.). Sur ce dernier point, se référer à l'article de J. Arrighi de Casanova, J.H. Stahl et L. Helminger, Les dispositions relatives aux juridictions administratives du décret du 16 février 2010 sur la question prioritaire de constitutionnalité, *AJDA*, 2010, p. 383.

Le règlement intérieur du Conseil constitutionnel évoque également les « parties » dès son article 1^{er}.

¹² Dans ses décisions n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, loi relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, *Recueil*, p. 200, *Journal officiel* du 9 décembre 2009, p. 21243 ; et n° 2010-605 DC du 12 mai 2010, *Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne Recueil*, p. 78 - *Journal officiel* du 13 mai 2010, p. 8897.

¹³ Et non la qualité de « citoyen », catégorie à laquelle les parlementaires ont pu – a tort - faire référence lors des débats de la révision de 2008 : le rapport de Jean-Luc Warsmann pour prouver que le nouveau recours étudié sera largement ouvert insiste sur le fait que « *tout citoyen dans une instance pourra demander à la juridiction saisie, à n'importe quel stade de la procédure, de poser la question de constitutionnalité d'une disposition législative* » (rapport n° 892 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 constitutionnelle (n° 820) de modernisation des institutions de la V^e République). Cette référence à la notion de citoyen relève plus de l'imprécision que d'un choix théorique. Si « *la sémantique juridique suppose qu'à chaque mot propre s'attache une idée particulière* » (Lire J.L. Bergel, *Théorie générale du droit*, Dalloz, 1989, p. 221), il est des hypothèses dans lesquelles le choix des mots est réalisé dans l'urgence et traduit plus la nécessité d'éclairer un élément du débat que le positionnement de l'auteur dans ledit débat.

expressément énoncée dans la norme constitutionnelle et fait l'objet d'un traitement substantiellement différencié selon que doit être considéré le texte constitutionnel ou la jurisprudence qui en émane. En effet, le Conseil constitutionnel a retenu une conception restrictive de l'article 61-1 de la Constitution et plus particulièrement du pronom personnel indéfini retenu dans la disposition suivante : « *lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il¹⁴ est soutenu...* ». La Haute instance, dans sa décision n° 2009-595 DC en date du 3 décembre 2009, a estimé que le pronom personnel indéfini retenu par le constituant reconnaît « *à tout justiciable le droit de...* » poser une QPC. Evoquant le « justiciable », elle précise l'étendue organique du champ d'application de la QPC en la limitant strictement tout en consacrant le caractère hétéroclite de la catégorie considérée.

Dans un premier temps, la diversité de statuts des justiciables impose de préciser les contours de cette notion. Les demandeurs et défendeurs au procès *a quo* peuvent systématiquement être considérés comme étant des justiciables. Si les notions de demandeurs et de défendeurs sont particulièrement ouvertes¹⁵, elles ont fait l'objet de restrictions, notamment par la jurisprudence. Ainsi, si l'article 56-1 du code de procédure pénale impose la présence systématique du bâtonnier de l'ordre des avocats à l'occasion d'une perquisition d'un cabinet d'avocat, il n'en demeure pas moins que le bâtonnier n'est pas partie au procès. Ce dernier ne peut donc soulever de QPC. La Chambre Criminelle de la Cour de cassation, statuant sur une QPC qui lui avait été transmise par le juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Bordeaux, a jugé que le bâtonnier n'agit, dans cette hypothèse, que dans le cadre d'une mission d'auxiliaire de justice. Il n'est donc pas une partie à l'instance au sens de R 49-21 CPP. La QPC est jugée irrecevable : la Cour de cassation s'assure par-là que les conditions de recevabilité de la QPC, largement ouvertes par le Conseil constitutionnel n'aboutissent pour autant pas à une *actio popularis*. Toutefois, si le demandeur et le défendeur à l'instance constituent certes la part prépondérante des parties dans les procès ordinaires mais également dans les procès QPC, ils n'en épuisent pourtant pas la catégorie.

Dans un second temps, force est de constater que les intervenants du procès *a quo* détiennent également un rôle à jouer dans le procès QPC. Il convient de remarquer à titre liminaire que la situation diffère légèrement que l'on considère l'ordre judiciaire ou l'ordre administratif. Dans le premier, un tiers peut intervenir pour deux raisons : la bonne administration de la justice¹⁶ ou la protection de droits individuels susceptibles d'être lésés¹⁷. Il semble que la Cour de cassation n'a pas encore pris position sur la possibilité pour un intervenant de poser une question prioritaire de constitutionnalité de manière autonome mais qu'elle reconnaît aux intervenants le droit de se

¹⁴ Souligné par nous.

¹⁵ Le rapport Warsmann précise que la notion de partie inclut tant les « *personne[s] physique[s] ou personne[s] morale[s], personne[s] publique[s] ou personne[s] privée[s], personne[s] française[s] ou étrangère[s]* », rapport n° 892 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 constitutionnelle (n° 820) de modernisation des institutions de la V^e République.

¹⁶ Article 783 du code de procédure civile : « *Après l'ordonnance de clôture, aucune conclusion ne peut être déposée ni aucune pièce produite aux débats, à peine d'irrecevabilité prononcée d'office. Sont cependant recevables, les demandes en intervention volontaire, les conclusions relatives aux loyers, arrérages, intérêts et autres accessoires échus et aux débours faits jusqu'à l'ouverture des débats, si leur décompte ne peut faire l'objet d'aucune contestation sérieuse, ainsi que les demandes de révocation de l'ordonnance de clôture* ».

¹⁷ CA Paris, 3^e Chambre, B, 30 septembre 2005, n° 06/12548.

manifester au soutien d'une question posée par l'une des parties au procès *a quo*¹⁸. Dans l'ordre administratif, par principe, la jurisprudence impose au tiers de s'associer aux conclusions du demandeur ou à celles du défendeur tout en demeurant libre de faire valoir ses propres intérêts¹⁹. Le juge administratif a un temps laissé subsister un doute en refusant de se prononcer *expressis verbis* sur la possibilité pour les intervenants de soulever une QPC. En effet, en juin 2010, le Conseil d'Etat aurait pu trancher la question mais, les parties s'étant appropriées la QPC soulevée par le tiers²⁰, il n'a pas jugé utile de se prononcer. Lors de cette affaire, les conclusions du Rapporteur public confortaient le courant favorable²¹ au déclenchement d'une QPC par un intervenant²², la solution inverse fut finalement retenue. Depuis 2011, la jurisprudence administrative a progressivement construit un régime des interventions propre aux questions de constitutionnalité. Ainsi, « *l'intervenant devant le Conseil d'Etat dans un litige relatif à une question prioritaire de constitutionnalité n'est recevable que si l'intervenant a un intérêt* »²³. L'appréciation de cet intérêt à intervenir en matière de QPC est moins libérale que dans le cadre du régime général de l'intervention. Depuis 2011, la jurisprudence administrative distingue deux situations. L'intérêt à intervenir s'apprécie classiquement lorsque la QPC est posée devant les juridictions de première instance et d'appel. *A contrario*, si la QPC est posée devant le Conseil d'Etat, au stade du filtre, l'intervention n'est admise que dans une hypothèse parfaitement circonscrite : celle où l'intervention émane d'une personne qui, en qualité de partie dans un autre litige, avait soulevé une QPC analogue contestant la même disposition législative par les mêmes griefs et s'était vu opposer un refus de transmission en application de l'article R771-6 du code de justice administrative²⁴. Depuis lors, le Conseil d'Etat applique une jurisprudence constante en la matière. Dans cette perspective, se conformant aux conclusions de son rapporteur public, M. Daniel Botteghi, le Conseil d'Etat a jugé²⁵ que les intervenants au procès principal ne peuvent en aucune manière soulever une QPC de manière autonome. Le rapporteur estime que le procès « *est la chose des parties- et que les parties que l'on évoque ici sont les requérants et les défendeurs, intéressés au premier chef, et non les intervenants* ». En dépit des incertitudes initiales, une interprétation restrictive de la notion de partie

¹⁸ Pour plus de précisions sur les tiers, lire la contribution de J.H. Stahl, Intervention devant le juge administratif dans le cadre de l'examen d'une question prioritaire de constitutionnalité, *Gaz. Pal.*, 10 et 12 juillet 2011 p. 17.

¹⁹ CE, 25 novembre 1988, Association Foncière de remembrement de Teille, n° 39558, *Rec.* p. 420 et CE, 26 mars 1996, SARL Pub espace, *Rec.* p. 1096.

²⁰ CE, 14 juin 2010, Association nationale des sociétés d'exercice libéral, n° 328937, Inédit.

²¹ La circulaire de la Chancellerie sur la loi organique du 10 décembre 2009 se prononçait en faveur du soutien autonome par un intervenant d'une QPC. Dans le même sens, certains membres de la doctrine avaient adopté cette interprétation libérale de l'intervention. Lire en ce sens par exemple les articles de P. Cassia, Premières QPC devant la Cour de cassation Précisions sur le régime transitoire applicable aux instances en cours, *semaine juridique* du 5 avril 2010, n° 370 et D. Le Prado, La QPC vue par un avocat, *AJDA* 2010, p. 94.

²² Cette ouverture du procès QPC aux intervenants serait « *justifiée par le fait que les intervenants recevables peuvent soulever tout moyen se rattachant à une cause juridique invoquée par la partie qu'ils soutiennent* », Conclusions de A. Courrèges citées par M. Disant, *Droit de la QPC*, Lamy, p. 132.

²³ Pour plus de précisions sur le sujet, lire la chronique de jurisprudence J.H. Stahl, Intervention devant le juge administratif dans le cadre de l'examen d'une question prioritaire de constitutionnalité, *Gaz. Pal.*, 10 et 12 juillet 2011 p. 2275.

²⁴ Depuis des arrêts du Conseil d'Etat rendus en 2001, les parties peuvent intervenir devant le Conseil d'Etat au soutien de la demande de renvoi au Conseil constitutionnel. Cf. Conseil d'Etat, 4 avril 2011, Madame Moussa n° 345661, *B.J.C.L.*, n° 6/11 juin 2011, p. 464 et le 20 avril 2011, Département de la Seine Saint Denis et département de l'Hérault, n° 346204 et n° 346228, ccl C. Landais, *B.J.C.L.*, n°6/11 juin 2011, p. 420, Note J.L. Pissaloux, *D.A.*, n° 8-9, août-septembre 2011, p. 73.

²⁵ Dans sa décision du 22 février 2013, M. Zoia, n° 356245, *Recueil tables*, à paraître.

semble désormais prévaloir, elle ne correspond pas au rôle éventuellement joué par le ministère public dans le déclenchement d'une QPC.

A rebours de l'interprétation dégagée par le Conseil constitutionnel restreignant le déclenchement d'une QPC aux seuls justiciables, une interprétation rationnelle du pronom personnel indéfini « *il* » retenu par le constituant peut être soutenue. Elle consiste à conditionner l'accès au prétoire constitutionnel à l'ensemble des protagonistes habilités à soutenir une thèse devant le juge *a quo*. En effet, en disposant que « *lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il²⁶ est soutenu...* », l'article 61-1 de la Constitution ne limite pas le déclenchement d'une QPC aux seuls justiciables mais semble l'étendre à l'ensemble des protagonistes aptes à *soutenir* une position dans le but d'emporter la conviction du juge et ainsi éventuellement infléchir sa position. Partant, si l'article 61-1 de la Constitution ne vise pas explicitement la qualité de partie au procès *a quo* comme étant une condition de recevabilité de la QPC, il la requiert implicitement sans la limiter à celle de justiciable. Confrontée à l'article 61-1 de la Constitution et à ses différents textes d'application, la jurisprudence constitutionnelle peut constituer une source de confusions et se révéler être à l'origine de difficultés pratiques particulièrement à l'égard du ministère public.

La qualité de partie au procès *a quo* semble plus large que celle de justiciable en ce sens qu'elle permet d'intégrer le ministère public dans certaines hypothèses. En effet, si ce dernier intègre indubitablement la catégorie de partie dans le procès *a quo* quand il est partie principale, il ne peut, dans ces fonctions, valablement être considéré comme un justiciable au sens de la jurisprudence constitutionnelle. De la même façon, lorsqu'il intervient par voie de réquisition pour donner un avis à la juridiction sur la solution à apporter au litige, le ministère public ne peut être considéré comme un justiciable bien que son intervention ait pour objectif de soutenir une proposition en vue d'emporter la conviction du juge. Faisant valoir un droit, il est pourtant réputé acquérir la qualité de partie au procès *a quo*. Six ans après l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, aucune QPC n'a été déclenchée par un membre du Parquet. L'état du droit sur le rôle du ministère public dans le déclenchement d'une QPC n'a pas fait l'objet de précisions depuis les travaux parlementaires visant à l'adoption de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui étaient déjà restés particulièrement imprécis sur la question. En dépit de ces éléments, il est clair que le ministère public défend un intérêt en requérant l'application du droit. La défense des intérêts de l'Etat est propre à sa fonction qui ne se limite dès lors pas à requérir l'application d'une loi. Le ministère public doit demander au juge d'appliquer une loi conforme à la Constitution. En ce sens, la vérification de cette conformité semble inhérente à l'office du ministère public. Dès lors l'incompatibilité entre le fait de soulever l'inconstitutionnalité d'une loi et celui de requérir son application²⁷ ne semble pas pertinente. Cette position semble relativement favorable à l'application du principe de séparation des pouvoirs.

Les réquisitions de la magistrature debout peuvent être assimilables à la défense d'un intérêt personnel entendu au sens large du terme. Il semble qu'en cas de déclenchement d'une QPC par un membre du Parquet, particulièrement lorsque ce dernier est partie jointe, il appartiendra au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la qualité de partie au procès du ministère public. En l'espèce, la notion de « *justiciable* » initialement fondatrice en la matière revêt un caractère inopérant. La Haute

²⁶ Souligné par nous.

²⁷ Cette incompatibilité semble servir d'alibi aux parquetiers pour ne pas se considérer compétents pour le déclenchement d'une QPC.

instance devra par conséquent préciser sa jurisprudence. Néanmoins, force est de constater que cette difficulté risque de demeurer un temps théorique car l'étude menée par Emmanuel Cartier démontre le faible engouement tant du Parquet général de la Cour de cassation que des parquetiers des juridictions d'appel dans le déclenchement des QPC. A ce jour, les conclusions de l'auteur peuvent être prolongées car la Cour de cassation ne s'est vue transmettre aucune question posée par le ministère public et le Parquet général de la Cour de cassation n'a lui-même pas posé plus de QPC au Conseil constitutionnel.

Parties au procès *a quo*, le demandeur à l'instance, le défendeur mais également le ministère public semblent pouvoir accéder à la qualité de partie au procès QPC contrairement à d'autres acteurs du procès QPC dont le rôle n'en est pas moins négligeable mais qui se voient *a priori* refuser l'accès à cette qualité. Ces derniers ne peuvent déclencher la QPC et sont généralement admis comme ne défendant pas un intérêt personnel. Ils ne sont dès lors reconnus comme des « parties » ni par la Constitution ni par la loi organique et demeurent au rang d'« intervenants ».

B- Les intervenants : une catégorie hétérogène

Certains acteurs du procès QPC ne bénéficient officiellement de la qualité de partie ni dans la Constitution ni dans les textes d'application. Singulier, leur rôle n'est pourtant pas négligeable. Particulièrement pour ces protagonistes dont l'absence anéantirait l'application du principe du contradictoire. Les intervenants immuables au procès QPC sont institutionnels, ils doivent être considérés comme des parties « par défaut », il s'agit du Président de la République, du Premier ministre, des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi que, s'il y a lieu, du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, le président du congrès et les présidents des assemblées de province. Ces autorités constitutionnelles, indifféremment désignées sous ce vocable ou dénommées *autorités exécutives* dans cet article, ne sont néanmoins pas seules à participer au procès QPC sans accéder à la qualité de partie. D'autres acteurs font preuve d'une présence plus occasionnelle mais non moins substantielle. Les intervenants occasionnels au procès QPC bénéficient d'un statut particulier. Leurs caractéristiques les privent du statut de partie pour les rapprocher – sans toutefois les confondre - de celui d'*amicus curiae*.

Sous prétexte de ne pas être préalablement qualifiées de partie dans le procès *a quo* et de défendre un intérêt *a priori* objectif (le maintien d'une norme dans l'ordonnement juridique), les autorités constitutionnelles se voient privées de la qualité incidemment reconnue à leurs contradicteurs : celle de partie au procès QPC. Pourtant, force est de constater qu'à défaut de remplir le premier critère, le second paraît largement discutable. En effet, il est de pratique constante que le Gouvernement se désigne volontairement d'office comme le défenseur de la loi. Mathieu Disant relève à ce propos que « *la défense de la loi par le Gouvernement [...] repose traditionnellement sur la triple considération que le Gouvernement est le plus souvent à l'initiative de la loi, qu'il présente un intérêt à la stabilité législative, et qu'il dispose, grâce aux services de son secrétariat général, des moyens pratiques lui permettant d'assumer cette défense* »²⁸, il faut ajouter à cela qu'en tant que responsable de l'exécution de la loi, il apparaît naturel que le Gouvernement

²⁸ M. Disant, *Droit de la QPC*, Lamy, p. 268.

remplisse cette mission. En pratique, le Gouvernement peut défendre plus ou moins âprement la loi dont la constitutionnalité est contestée selon qu'il en partage ou non l'essence. A cet égard, certains auteurs entendent lutter contre cet effet pervers et préconisent la mise en place d' « *un organe spécifique, distinct du Gouvernement actif, [qui] puisse assumer spécifiquement et hors de toute contingence le rôle de défenseur de la loi* »²⁹. Tant le degré de conviction du Gouvernement dans la défense de la loi attaquée que les critiques et propositions de ces juristes révèlent parfaitement le caractère subjectif de la défense d'un texte de loi par le Gouvernement en place ce qui n'est pas sans rapprocher le Gouvernement d'une partie de droit commun défendant des intérêts qui lui seraient propres. Prolongeant le raisonnement sur le terrain de la subjectivité des intérêts défendus, il apparaît que les autres autorités constitutionnelles n'interviennent que très rarement dès la mise en place de la QPC et leurs interventions se raréfient³⁰. Néanmoins, lorsqu'elles se manifestent, c'est qu'elles estiment que la défense de leurs intérêts commande une telle intervention. A cet égard, en 2013, les seules observations produites par une autorité exécutive l'ont été à propos de la décision du Conseil n° 2013-308 QPC du 26 avril 2013 : *Association « ensemble pour la Planète »* (Nouvelle Calédonie – Autorisations de travaux de recherches minières). Eu égard à l'objet du litige, le Premier ministre n'est pas intervenu mais des observations ont été produites par le Congrès de la Nouvelle Calédonie et par l'assemblée de la province sud de la Nouvelle Calédonie ce qui prouve que les autorités constitutionnelles interviennent lorsque leurs intérêts sont directement concernés par le litige.

Par ailleurs, les autorités constitutionnelles, si elles n'ont *de jure* pas la qualité de partie, doivent l'acquérir *de facto*. En effet, l'article 61-1 de la Constitution affirme que la question n'est pas « *posée* » mais elle est « *soutenue* »³¹ ce qui, selon Dominique Rousseau « *implique dès l'abord un débat plus qu'une simple réponse* »³². Or, pour qu'il y ait débat, les parties au procès doivent trouver contradicteur. La notion de partie, telle qu'elle est traditionnellement reconnue, n'intègre vraisemblablement pas les autorités constitutionnelles mais les contradicteurs qui permettent au requérant de « *soutenir* » une QPC sont institutionnels³³. S'ils n'accèdent pas à la qualité de partie, certains auteurs préconisent la diversité des statuts et la reconnaissance pour les intervenants immuables d'un statut particulier, celui d'« *intervenants « de droit* » »³⁴. Cette proposition semble

²⁹ *Id.*

³⁰ L'intervention du Premier ministre tend à devenir la norme. En effet, en 2010 comme en 2013, le Premier ministre a produit des observations à l'occasion de toutes les QPC présentées au Conseil constitutionnel. A *contrario*, le président de l'Assemblée nationale a, quant à lui, produit des observations seulement à trois reprises en 2010 (CC, 28 mai 2010 n° 2010-1 QPC, idem mais 2010-3 et 2010-5 QPC) et n'est jamais intervenu en 2013 au cours des 70 QPC posées au Conseil. Dès lors, la raréfaction des interventions des autorités constitutionnelles autres que le Premier ministre peut très largement être observée.

³¹ Le choix des termes n'est pas sans incidence sur le régime. En ce sens, François Luchaire distingue deux principaux modes d'intervention du Conseil constitutionnel. Le premier répond à une saisine à proprement parler de l'organe, la seconde intervient au terme d'une procédure imposée aux pouvoirs publics (par exemple le contrôle obligatoire du Conseil constitutionnel sur les lois organiques ou encore le contrôle des règlements des assemblées). Lire en ce sens les développements de François Luchaire, *le Conseil constitutionnel*, Economica, 1980 ; F. Luchaire et G. Conac, *La Constitution de la République française*, Economica, 1987 ; P. Jan, *La saisine du Conseil constitutionnel*, L.G.D.J., 1999.

Lors du procès QPC, la question n'est pas seulement « *transmise* » ou « *soumise* », elle est bel et bien « *soutenue* », ce qui induit une saisine au sens plein du terme.

³² D. Rousseau, *La question prioritaire de constitutionnalité*, Guide pratique, Gazette du Palais, p. 7.

³³ Il s'agit du Président de la République, le Premier ministre, Président de l'Assemblée nationale et Président du Sénat.

³⁴ M. Disant, *Droit de la QPC*, Lamy, p. 268.

pâtir d'une vision étroite des notions traditionnelles et notamment celle de partie au procès. Elle résulte particulièrement d'une appréciation trop rigoureuse des intérêts défendus par les acteurs du procès QPC et fait injustement prévaloir le caractère objectif dudit contentieux pour une partie seulement des protagonistes. Or, cette vision ne semble pas favorable à la cohérence du procès QPC. L'existence d'un débat suppose l'équivalence des statuts entre les contradicteurs. Dans cette optique, ces autorités institutionnelles doivent accéder au même rang que leurs contradicteurs au procès QPC. Ils doivent pouvoir se joindre au défenseur de la loi lorsqu'il existe et, le cas échéant, défendre la loi contestée en étant dans une position similaire à celle du demandeur à l'instance.

Un grand nombre de considérations commande *a minima* l'assimilation des autorités constitutionnelles à leurs contradicteurs. Or, si l'assimilation repose sur l'unification des régimes applicables, elle impose nécessairement l'accession à la qualité de partie. La définition traditionnellement héritée du contentieux civil, si elle demeure le socle commun du statut de partie dans les différents contentieux ne doit pour autant pas constituer un frein à l'évolution du contentieux constitutionnel. La notion de partie, initialement étreinte et limitée au contentieux civil, tend à s'ouvrir depuis des décennies afin de satisfaire les exigences d'abord du contentieux administratif, et désormais celles du contentieux constitutionnel. De telles notions aux fondements de la matière juridique doivent assurer sa prospérité au lieu d'en limiter le rayonnement. La qualité de partie ne peut pourtant pas accueillir l'ensemble des participants au procès QPC : les intervenants occasionnels, s'ils sont officiellement reconnus, ne peuvent accéder au graal et doivent bénéficier d'un statut particulier. Néanmoins, leur participation au procès QPC a l'intérêt d'apporter une preuve en faveur du caractère objectif de ce contentieux et démontrer ainsi son caractère bivalent.

Jusqu'en 2010 la question de l'intervention de tiers dans le procès QPC n'a pas été posée. C'est dans la décision n° 2010-42 QPC qu'une intervention a été mentionnée dans les visas pour la première fois. Le syndicat CGC-FFE, étranger au jugement *a quo* avait un intérêt légitime parce que la décision de conformité pouvait remettre en cause un avantage exclusif de celui-ci ; justifiant d'un intérêt spécifique à la solution de la question, le Conseil a accepté qu'il intervienne dans le procès QPC en cours. A l'instar du droit commun des interventions, l'intérêt à agir en matière constitutionnelle ne permet pas de considérer l'intervenant « *comme une partie au sens plein du terme ou en voie de le devenir : il demeure dans sa qualité de tiers, et s'apparente à une sorte de « partie jointe » placée en position de second plan* »³⁵. Pourtant, si la qualité de partie ne doit pas être reconnue au tiers intervenant dans le procès QPC, la Haute instance a donné une orientation libérale à sa jurisprudence en ouvrant assez largement le droit aux tiers d'intervenir au cours d'un tel procès et en attribuant des droits relativement étendus à ces intervenants. Cette acceptation par la pratique des interventions a été confirmée par la réforme du règlement intérieur du 21 juin 2011 qui a modifié l'article 6 qui prévoit la possibilité d'intervention de sujets « justifiant d'un intérêt spécial ». Le règlement intérieur ne précise pas les conditions à remplir pour qu'une intervention soit admise, il octroie néanmoins des prérogatives non négligeables aux intervenants. L'article 6 alinéa 2 du règlement façonne le statut des intervenants de telle manière que ces derniers bénéficient de droits considérables. Par exemple, il prévoit que l'ensemble des pièces de la procédure est adressé à l'intervenant. Mathieu Disant relève à cet égard que « *cela peut donc sembler particulièrement extensif et contraignant (voire imprudent), sans qu'on puisse, du reste, précisément déterminer à ce jour les conséquences qui résulteraient notamment d'un défaut de communication d'une de ces*

³⁵ M. Disant, *Droit de la QPC*, Lamy, p. 276.

pièces »³⁶. En outre, l'article 10 du règlement intérieur vient confirmer cet alignement des droits des intervenants sur ceux des autres protagonistes du procès QPC en confirmant les droits octroyés aux intervenants par la pratique³⁷ et en leur conférant la même place que les parties lors de l'audience publique.

Cependant, malgré l'alignement des statuts, le Conseil conserve une importante marge de manœuvre puisqu'il n'est jamais tenu de prendre en considération les observations reçues des tiers. L'article 6 du règlement lui octroie la possibilité de « décider » discrétionnairement de les prendre en considération et d'y répondre ou non. C'est donc lui qui fixe le périmètre de l'admission des interventions en demeurant libre dans l'appréciation des conditions permettant de remplir la qualité à agir. Dans cette perspective, Anna Maria Lecis Cocco-Ortu s'étonne du caractère libéral de la jurisprudence constitutionnelle en la matière. Pour elle, « l'admission à l'audience n'est pas pourtant la seule nouveauté, ni à notre avis celle plus remarquable »³⁸ qui doit être dégagée de la décision n° 2010-71 QPC. Dans cette hypothèse, l'intervenant n'est pas un destinataire direct des normes contrôlées mais une association non lucrative qui promet un nombre certain de droits en lien avec l'hospitalisation sans consentement, objet principal des dispositions contestées. L'auteur précise que l'« on assiste ici à la première ouverture à un groupe qui intervient dans le jugement non pas en défense de sa position juridique, mais en défense des droits qu'il promet par statut »³⁹. La tendance est actuellement à l'ouverture et la justification d'un intérêt spécial est contrôlée de manière très souple par le Conseil constitutionnel⁴⁰. Par exemple, ont également été admis à intervenir « les associations de défense des droits des homosexuels lors de la décision sur l'interdiction du mariage homosexuel »⁴¹. Un réel droit autonome de l'intervention, dont les fondements résident tout de même dans le droit commun de l'intervention, voit peu à peu le jour dans la jurisprudence constitutionnelle. Il accentue d'autant la diversité des acteurs habilités à être entendus par le Conseil constitutionnel français dans le cadre du procès QPC. Néanmoins, si ces acteurs sont particulièrement diversifiés, les droits et obligations qui leur sont reconnus manifestent une relative homogénéité permettant de douter de la pertinence des classifications opposant les parties aux intervenants.

³⁶ M. Disant, *Droit de la QPC*, Lamy, p. 279.

³⁷ En effet, dans sa décision n° 2010-71 QPC le Conseil admet pour la première fois que l'intervenant puisse présenter ses observations orales lors de l'audience publique.

³⁸ A.M. Lecis Cocco-Ortu, L'intervention dans le cadre du contrôle *a posteriori* de la loi en droit français et italien, *RDP*, 2013, n°2, p. 361.

³⁹ *Id.*

⁴⁰ Le Conseil constitutionnel reste libre de trier les demandes d'intervention selon les associations se présentant au procès QPC. Ces dernières sont parfois très nombreuses : tel est le cas pour la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-346 du 11 octobre 2013, Société Schuepbach Energy LLC [Interdiction de la fracturation hydraulique pour l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures - Abrogation des permis de recherches] au terme de laquelle le Conseil a rejeté un nombre certain d'interventions.

⁴¹ Lire en ce sens, Déc. 2010-92 QPC du 28 janvier 2011 Cons. n° 4 et A.M. Lecis Cocco-Ortu, L'intervention dans le cadre du contrôle *a posteriori* de la loi en droit français et italien, *RDP*, 2013, n°2, p. 361.

II- L'unité des droits et obligations reconnus aux protagonistes dans le procès QPC

Certains auteurs affirment que la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité « *n'est pas totalement conforme aux exigences de l'article 6-1* ». En réalité, il conviendra de démontrer que l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme a été pris en compte lors de la rédaction du règlement intérieur du Conseil constitutionnel permettant d'y conformer le procès QPC. Malgré les spécificités du procès constitutionnel, les droits et obligations des requérants sont alignés sur le droit commun processuel justifiant dès lors une standardisation du procès QPC (A). Toutefois, si l'article 6§1 a servi de fil conducteur à l'élaboration du règlement intérieur du Conseil constitutionnel, les droits et obligations reconnus aux parties du procès QPC sont adaptés aux spécificités de ce dernier dans un sens conciliant tant les aspects objectif que subjectif du contentieux (B).

A- Les parties au procès QPC : des droits et obligations alignés sur le droit commun processuel

A titre liminaire il convient de remarquer que la Cour européenne des droits de l'homme refuse de se prononcer de manière générale et abstraite sur l'applicabilité de 6§1 aux Cours constitutionnelles, elle vérifie non seulement si la contestation qui est à l'origine de la saisine porte sur un droit ou une obligation de caractère civil ou une accusation en matière pénale mais également que la décision de ladite Cour est de nature à retentir sur le droit en question. Prévoyant, le Conseil constitutionnel a admis par principe que la réponse qu'il apporte aux QPC a, dans la plupart des cas, vocation à conditionner l'issue du litige principal. Elle influence dès lors de manière déterminante l'issue du litige principal et donc les droits et obligations de nature civile en cause ou encore les accusations en matière pénale. Considérant que la QPC entre manifestement dans ces hypothèses, le Conseil constitutionnel s'est astreint au respect des standards du procès équitable. Il s'est dès lors imposé le respect des exigences posées à l'article 6§1 de la Convention. Partant, la jurisprudence européenne Ruiz-Mateos⁴² s'applique au procès QPC. Le Conseil doit dès lors assurer le déroulement

⁴² Affaire Ruiz-Mateos contre Espagne, requête n° 12952/87 du 26 juin 1993 : « *les intéressés n'avaient pu ni invoquer devant les tribunaux leur droit de propriété sur les biens soumis à expropriation par voie législative, ni contester la nécessité de les saisir. Le juge estimait que la décision sur le fond du litige dépendait de la validité des dispositions controversées* » (Cons. 15) puis « *Le Tribunal reçut les observations du ministère public et de l'avocat de l'Etat* », mais pas celles de M. Mateos qui « *saisit derechef le Tribunal en alléguant que la décision du 30 janvier violait l'article 24 de la Constitution et en prétendant avoir qualité pour agir dans la procédure constitutionnelle, parce que partie à la procédure principale* » (Cons. 16). Le Gouvernement espagnol contestait l'applicabilité de 6§1 dans un procès constitutionnel en raison des « *spécificités de la tâche du Tribunal constitutionnel et [des] caractéristiques propres aux questions d'inconstitutionnalité* » (Cons. 55). Pour déduire l'applicabilité de 6§1, la Cour « *constate qu'il existait bien un lien étroit entre les objets respectifs des deux types de procédures [...]* En l'occurrence, les instances civiles et constitutionnelles apparaissaient même tellement imbriquées qu'à les dissocier on verserait dans l'artifice et l'on affaiblirait à un degré considérable la protection des droits des requérants. La Cour rappelle qu'en suscitant des questions d'inconstitutionnalité, ces derniers utilisaient l'unique moyen – indirect – dont ils disposaient pour se plaindre d'une atteinte à leur droit de propriété [...] Partant, l'article 6§1 s'appliquait aux procédures litigieuses » (Cons. 60).

d'un procès équitable s'astreignant ainsi à diverses exigences et notamment celle d'une procédure contradictoire.

La démarche entreprise par le Conseil constitutionnel est de prime abord inverse à celle retenue dans tous les autres types de contentieux. En effet, au lieu de reconnaître la qualité de partie aux requérants du procès QPC et en faire naturellement découler les droits et obligations attachés par principe à ce statut, il accorde l'ensemble des droits et obligations *de jure* attachés à ce statut sans pour autant accorder expressément la qualité de partie à l'ensemble des acteurs en bénéficiant. Pour déterminer l'étendue des droits et obligations attribués à l'ensemble des plaideurs du procès QPC, la Haute instance s'est implicitement fondée⁴³ sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 6§1 de la convention et semble ainsi s'être prémunie contre une éventuelle censure. En effet, si le Conseil constitutionnel a un temps été épargné par la jurisprudence de la Cour en la matière – il échappait notamment aux exigences relatives à une procédure contradictoire⁴⁴ – c'est en raison du caractère abstrait de son contrôle jusqu'en 2008⁴⁵. Dans cette optique, Marc Guillaume justifie la non application de l'article 6§1 par l'absence de parties dans le contrôle *a priori* de constitutionnalité. Or, si la jurisprudence européenne relative au respect du procès équitable semble avoir été très largement prise en compte par le Conseil constitutionnel – en tant qu'elle irrigue son règlement intérieur – c'est que la Haute instance reconnaît de manière médiate la présence de parties dans le cadre du contrôle *a posteriori*.

L'application de l'article 6§1 est conditionnée par l'existence d'un tribunal et le règlement intérieur édicté par la Haute instance semble appliquer point par point l'article 6§1. Il convient dès lors de considérer que, sans mentionner explicitement cette condition, la Haute instance la considère

⁴³ Cette position est en réalité plus ou moins assumée. En effet, Marc Guillaume, exprimant directement la position du Conseil, consent à reconnaître l'application de l'article 6§1 au procès QPC mais il souligne néanmoins des arguments tendant à prouver que la QPC « *n'est pas, comme dans la plupart des Etats européens, un contrôle a posteriori et concret. Cette procédure demeure un contrôle, certes désormais a posteriori, mais abstrait* » (M. Guillaume, Question prioritaire de constitutionnalité et Convention européenne des droits de l'homme, *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 32, juillet 2011). Il semble ainsi démontrer que le Conseil n'applique pas les exigences relatives au procès équitable par obligation mais seulement en vue d'assurer aux justiciables un procès « de qualité ». L'attitude du Conseil est ambivalente. En ne reconnaissant pas résolument l'applicabilité de 6§1 au procès QPC, le secrétaire général semble tenter de détourner les potentielles actions des justiciables lui reprochant le non-respect du procès équitable. Néanmoins, dans le même temps, la Haute instance a prévu tout un arsenal juridique de nature à prouver, en cas de saisine de la CEDH, que la procédure qu'il a édictée respecte bien les exigences européennes en la matière.

⁴⁴ A l'égard des exigences relatives à une procédure contradictoire, Michel Verpeaux évoquait toujours en 2001 l'« *Arlésienne du droit public* » puisqu'elle faisait selon ces termes « *toujours rêver* ». Lire en ce sens M. Verpeaux, *La procédure contradictoire et le juge constitutionnel*, RFDA, 2011, p. 339.

⁴⁵ Le secrétaire général du Conseil relève à ce titre que « *jusqu'à présent [...] 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 civil » ni « parties »* » (M. Guillaume, Question prioritaire de constitutionnalité et Convention européenne des droits de l'homme, *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 32, juillet 2011).

comme étant remplie⁴⁶ assurant – au moins en apparence - le caractère « *indépendant et impartial* » de ladite instance⁴⁷. En outre, le respect de l'article 6§1 de la Convention impose le respect d'une procédure équitable. Connaissant les exigences de la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil constitutionnel s'y conforme par avance et organise tant le respect du contradictoire que le déroulement de la procédure dans un délai raisonnable ou encore la publicité de l'audience. Concernant la dernière exigence, son identification est relativement aisée⁴⁸ et elle ne pose pas de difficulté particulière alors que l'exigence de délai raisonnable nécessite quelques précisions quant à ses modalités d'appréciation. Si le Conseil constitutionnel prend toutes les précautions nécessaires pour que cette exigence déduite de l'article 6§1 soit respectée, il ne peut pour autant pas prévenir toute éventuelle condamnation par la Cour européenne. En effet, conformément à sa jurisprudence désormais traditionnelle⁴⁹ en matière de délai raisonnable, la Cour ne sanctionne pas nécessairement le délai au terme duquel l'instance constitutionnelle a statué mais elle adopte une vision beaucoup plus globale prenant en compte la totalité du procès. Une instance dont le rallongement imposé par la saisine du Conseil constitutionnel serait jugé déraisonnable pourrait se voir sanctionner quand bien même le délai de trois mois - que le Conseil s'impose de respecter - apparaît *a priori* raisonnable. Partant, le règlement intérieur du Conseil désamorce au maximum les risques de censure dans ce domaine mais n'est pas en mesure de les annihiler totalement.

Pour ce qui relève du principe du contradictoire, la procédure relative à la question prioritaire de constitutionnalité semble en être particulièrement respectueuse tant elle apparaît comme étant contradictoire à deux égards. En effet, la contradiction s'exerce pleinement puisque, comme le relève Pascal Jan, elle est « *organisée non seulement entre les parties mais entre elles et les autorités constitutionnelles* »⁵⁰. Si l'auteur distingue en l'espèce les parties – c'est-à-dire le demandeur et le défendeur à l'instance QPC – des autorités constitutionnelles, il faut en réalité adopter une vision globale et estimer que le Conseil organise le respect du contradictoire entre

⁴⁶ Les juges Gölcüklü et Walsh avaient adopté la même position de principe au sujet du Tribunal constitutionnel espagnol en considérant dans leur opinion concordante à l'arrêt Ruiz-Mateos contre Espagne que qu'il est « *hors de doute que le Tribunal constitutionnel espagnol doit être considéré comme un « tribunal » au sens de l'article 6 de la Convention, malgré sa nature spécifique, sa structure et ses compétences. Il doit en principe respecter les exigences de ce texte quoique sa compétence *rationae materiae* puisse autoriser dans certaines circonstances des limitations ou exceptions aux droits garantis par l'article 6§1* ».

⁴⁷ Par exemple, le premier alinéa de l'article 4 du règlement intérieur du Conseil constitutionnel énonce que « *tout membre du Conseil constitutionnel qui estime devoir s'abstenir de siéger en informe le président* », l'alinéa 2 précise qu' « *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* » Le troisième alinéa de l'article 8 du même règlement prévoit encore que « *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* », etc.

⁴⁸ L'article 23-10 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958 prévoit le caractère public de l'audience, son régime est précisé à l'article 8 du règlement intérieur du Conseil constitutionnel.

⁴⁹ Lire en ce sens par exemple l'arrêt de la Cour Européenne des Droits de l'Homme du 16 septembre 1996, *Süsmann contre Allemagne*, n° 20042/92 : « *le critère pertinent pour déterminer s'il faut prendre en compte une instance devant une Cour constitutionnelle en vue d'établir le caractère raisonnable de la durée globale d'une procédure, consiste à rechercher si le résultat de ladite instance peut influencer sur l'issue du litige devant les juridictions ordinaires* ».

⁵⁰ P. Jan, La question prioritaire de constitutionnalité, *LPA*, 18 décembre 2009, n° 252, p. 6.

toutes les parties au procès QPC, celles qui se sont vues officiellement reconnaître ce statut et celles qui n'en bénéficient pas mais qui disposent des mêmes droits que les premières en la matière. Ainsi, dès l'article 1^{er} de son règlement intérieur, le Conseil constitutionnel précise qu'il avise immédiatement les autorités exécutives (contradicteurs des justiciables) de l'ouverture d'une procédure ; ces autorités pouvant adresser leurs observations. Les parties peuvent également présenter contradictoirement leurs observations pendant un délai de trois mois. Par principe, aucune pièce du dossier n'échappe à la contradiction devant le Conseil constitutionnel.

Les règles mises en place pour assurer au procès de la loi dans le cadre de la QPC un caractère transparent et équitable sont relativement élaborées. Si le procès QPC respecte globalement les exigences relatives au procès équitable, ses spécificités requièrent qu'un certain nombre d'éléments fassent l'objet d'aménagements.

B- Les parties au procès QPC : des droits et obligations adaptés aux spécificités du procès QPC

En premier lieu, le principe du contradictoire subit quelques aménagements directs ou médiats. Pour les premiers, il peut être relevé que le principe du contradictoire est aménagé de façon à permettre le respect de l'exigence de délai raisonnable. Ainsi, contrairement à ce qui est habituellement pratiqué, l'information des parties se fait concomitamment⁵¹ et les notifications sont réalisées par voie électronique⁵². Cet aménagement direct du principe du contradictoire est purement formel et n'est pas imposé par la spécificité du procès QPC. En revanche, les aménagements médiats dudit principe sont directement tirés des spécificités du procès QPC, ils affectent indirectement le contradictoire et visent à assurer le respect de l'égalité des armes. Or, le principe du contradictoire ne peut être effectif si l'égalité des armes entre les parties n'est pas préservée. Bien que cette expression ne figure officiellement dans aucun texte, la Cour européenne des droits de l'homme exige le respect de ce principe⁵³ afin de reconnaître le caractère équitable d'un procès. Pour certains auteurs, l'égalité des armes constitue l'un des fondements de la procédure, elle est « *la garantie fondamentale d'un procès équitable* »⁵⁴ et le procès QPC n'échappe en aucune manière au respect de cette exigence. Aménageant le déroulement d'un litige entre l'Etat et un individu, le règlement du Conseil constitutionnel opère une délicate conciliation entre le

⁵¹ A ainsi été écarté le système au terme duquel un délai aurait d'abord été accordé à la partie qui a soulevé la QPC devant le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation puis un nouveau délai aurait permis aux parties défenderesses de produire leurs observations.

⁵² L'article 3 du règlement intérieur du Conseil constitutionnel pose le principe d'une communication par voie électronique mais se réserve le droit de « *recourir à tout autre moyen de communication* » pour « *garantir le caractère contradictoire de la procédure* ».

⁵³ C'est dans un arrêt Neumeister contre Autriche du 27 juin 1968, n° 1936/63 que la Cour fait référence pour la première fois à l'égalité des armes en tant que composante du procès équitable : « *La Cour incline à admettre que ce fait est contraire au principe de l'égalité des armes que la Commission a déclaré à juste titre, dans plusieurs décisions et avis, être compris dans la notion de procès équitable inscrite à l'article 6 par. 1* » (Cons. 22).

⁵⁴ G. Cohen-Jonathan, L'égalité des armes selon la Cour européenne des droits de l'homme, *LPA*, 28 novembre 2002, n° 238, p. 21.

respect de deux principes fondamentaux : le contradictoire et l'égalité des armes. Il tire ainsi toutes les conséquences de la jurisprudence Ruiz-Mateos. Dans cette espèce, la question préjudicielle de constitutionnalité, posée au Tribunal constitutionnel espagnol par le juge national, devait être examinée en la présence de l'Etat, excluant la présence du requérant, M. Mateos. Ne disposant pas des mêmes droits que ceux reconnus à l'Etat espagnol⁵⁵, ce dernier a obtenu la condamnation du dispositif ne permettant pas aux requérants privés d'être représentés devant le Tribunal constitutionnel espagnol. Si Marc Guillaume affirme que le règlement intérieur du Conseil « *met sur un strict plan d'égalité l'ensemble des parties et les quatre plus hautes autorités de l'Etat* »⁵⁶, en réalité, le règlement intérieur du Conseil constitutionnel différencie très légèrement les droits et obligations reconnus aux justiciables d'une part et ceux reconnus aux représentants de l'Etat d'autre part. Dans cette optique, la défaveur présumée dont souffrirait de prime abord le justiciable semble « compensée » par un régime plus favorable que celui octroyé aux autorités exécutives françaises. Force est de constater que les éléments de compensation n'ont pas trait au déroulement de la procédure elle-même mais sont plutôt des éléments connexes au procès. L'article 8 du règlement intérieur du Conseil prévoit que c'est seulement à la demande d'une « partie » entendu au sens du Conseil - donc à la demande des justiciables - que le président peut restreindre la publicité de l'audience. Les autorités exécutives n'ont aucun pouvoir en la matière. Il en va de même pour l'article 9 : le président recueille seulement l'avis des parties présentes – c'est-à-dire des justiciables - pour ordonner la diffusion de l'audience sur le site internet du Conseil. Si les droits des autorités sont limités quant aux décisions influant la publicité de l'audience, il faut également considérer une autre différence qui, bien qu'elle n'ait pas trait à la procédure, est révélatrice de la place accordée aux autorités exécutives de l'Etat. L'article 12 du règlement intérieur prévoit que « *les décisions du Conseil constitutionnel comportent le nom des parties* ». Il est fait seule mention du nom des justiciables. Le Conseil ne précise pas quelle autorité exécutive s'est prononcée sur la question quand bien même ses arguments auraient été décisifs dans la décision finale ce qui démontre la volonté du Conseil de traiter différemment les justiciables et les autorités exécutives.

La différence la plus importante entre les parties au procès QPC et les autorités constitutionnelles réside dans l'impossibilité pour ces dernières de déclencher une telle procédure. Au final, cette caractéristique est spécifique au procès QPC, ce sont systématiquement les mêmes protagonistes qui sont dépourvus de la faculté de déclencher une QPC. Toutefois, cette caractéristique n'est pas de nature à leur dénier la qualité de partie. Leur seule spécificité est de ne pouvoir revêtir les deux traditionnels versants des parties. Les justiciables ont potentiellement la faculté d'être demandeur ou défendeur selon le procès engagé, les autorités exécutives n'ont quant à elles que la seule possibilité d'être défendeur à l'instance. Si cette spécificité est significative du procès QPC, elle n'est pour autant pas rédhitoire à l'attribution de la qualité de partie à l'ensemble des protagonistes. Les différences entre les droits et obligations reconnus aux divers requérants ne représentent qu'une différence de degré et non une différence de nature, elles ne permettent pas de dénier la qualité de partie aux autorités constitutionnelles. Les droits et obligations reconnus à ces

⁵⁵ « *Si les écrits des requérants abordaient également des problèmes de fond, ceux de l'avocat de l'Etat, très brefs, ne traitaient que de points formels. En tout cas, même si ce dernier avait lui aussi indiqué son opinion sur le fond, les Ruiz-Mateos n'auraient pu la combattre ni devant les tribunaux civils ni devant le Tribunal constitutionnel. En revanche, l'avocat de l'Etat connut par avance leurs arguments et put les discuter en dernier lieu devant la haute juridiction. Il y a donc eu infraction à l'article 6 par. 1* » (Cons. 68).

⁵⁶ M. Guillaume, Question prioritaire de constitutionnalité et Convention européenne des droits de l'homme, *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 32, juillet 2011.

derniers respectent les exigences posées par la CEDH ce qui est suffisant pour caractériser l'application du contradictoire et donc les qualifier de parties malgré les nécessaires adaptations imposées à la conception traditionnelle de la notion. Ces adaptations, outre la singularité des protagonistes du procès QPC, sont également justifiées par la spécificité de l'objet dudit procès.

Si la QPC œuvre indubitablement en faveur d'un meilleur respect des droits constitutionnels des justiciables, il n'en demeure pas moins curieux de conditionner la possibilité de modifier un acte émanant de la volonté générale au rang de l'acteur considéré dans un procès. En aucune manière la qualité de justiciable ne se confond avec celle de citoyen⁵⁷, la QPC représente dès lors une entorse au principe de séparation des pouvoirs permettant au justiciable, dont les liens avec le corps électoral ne sont parfois que très indirects⁵⁸ d'être à l'origine d'une modification d'un acte émanant de la volonté générale. L'entorse aménagée au principe de la séparation des pouvoirs est d'autant plus importante que la qualité de justiciable est étendue : la notion retenue par le Conseil constitutionnel ouvre très largement la possibilité à une entité autre que le législateur – qu'il soit sous sa forme primaire c'est-à-dire le citoyen ou qu'il soit délégué – de modifier la loi (ou d'imposer une modification de celle-ci). Le déclenchement d'une QPC confère au demandeur et au défendeur un important pouvoir sur les actes émanant de la volonté générale sans conditionner cette possibilité aux qualités intrinsèques tenant à la personne considérée.

Néanmoins, cette prérogative demeure un moyen de faire valoir leurs intérêts subjectifs. L'effet *erga omnes* de la décision du Conseil constitutionnel ne réduit pas l'intérêt des particuliers à faire déclarer une loi inconstitutionnelle pour parvenir à leurs fins. Admettre l'inverse et gratifier ces individus de procureurs de la Constitution serait reconnaître un phénomène altruiste en droit procédural et réduirait l'intérêt de cette nouvelle procédure. Les prérogatives portant atteinte à la volonté générale traduisent un aménagement de la notion de partie aux spécificités du procès QPC mais elles ne sont pas manifestement excessives eu égard à la définition retenue de la notion de partie. Ainsi, si les parties acquièrent grâce à la QPC la possibilité de solliciter une modification d'un acte émanant de la volonté générale, cette possibilité est strictement limitée aux besoins du procès ce qui met en exergue la forte dimension subjective dudit procès.

L'ensemble de ces éléments démontrent une autonomisation de la notion de partie dans le procès QPC. En effet, le Conseil constitutionnel reconnaît *a priori* aux protagonistes un nombre de droits et obligations les rapprochant considérablement de parties ordinaires. Néanmoins, il affiche une spécificité du procès QPC en ne désignant pas l'ensemble des protagonistes sous ce vocable. Cette attitude témoigne tant de sa méfiance extrême du regard que la CEDH pourrait porter sur le contentieux de constitutionnalité *a posteriori* français en cas de saisine, que de sa volonté de pérenniser la classification du contentieux constitutionnel dans les contentieux de type objectif. En refusant d'admettre officiellement la qualité de partie aux protagonistes, le Conseil maintient implicitement un doute sur le caractère concret du procès QPC et donc sur sa soumission expresse à l'article 6§1. Il tente de se dégager de toutes les obligations qu'implique une telle qualification et

⁵⁷ Dominique Rousseau le démontre, la catégorie de justiciable est plus large que celle de citoyen. Elle « comprend [...] des personnes physiques de nationalité française ou non, en situation régulière ou non, soit des personnes morales de droit privé – sociétés, associations, syndicats...- ou de droit public – collectivités territoriales... », D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, 9^e édition, p. 243.

⁵⁸ Un étranger en situation irrégulière peut tout à fait avoir la qualité de partie et donc déclencher une QPC alors qu'il n'est en tout état de cause pas citoyen français.

opte pour une reconnaissance au cas par cas, chacun des attributs – minutieusement choisi – attaché à cette qualité prémunissant son dispositif contre toute censure. La notion de partie doit être appréhendée d'une manière suffisamment souple de façon à admettre que malgré les réticences du constituant et de la Haute instance, il semble que la qualité de partie peut être reconnue tant aux justiciables à l'origine du déclenchement du procès QPC qu'aux autorités exécutives intervenant en défense de la disposition législative contestée.