



HAL
open science

Chronique de droit public (janvier à juin 2022)

Pierre-Yves Gahdoun

► **To cite this version:**

Pierre-Yves Gahdoun. Chronique de droit public (janvier à juin 2022). Titre VII – Les Cahiers du Conseil constitutionnel, 2022, 9. hal-03898549

HAL Id: hal-03898549

<https://hal.umontpellier.fr/hal-03898549>

Submitted on 14 Dec 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Titre VII

CHRONIQUE DE DROIT PUBLIC

N° 9 - OCTOBRE 2022

Chronique de droit public (janvier à juin 2022)

ÉCRIT PAR

Pierre-Yves GAHDOUN, Professeur à l'Université de Montpellier CERCOP

Du droit de ne pas être propriétaire

Décision n° 2022-995 QPC du 25 mai 2022 - *Commune de Nice [Abandon de terrains à une commune]*

Le droit de propriété protège d'habitude les propriétaires lorsque des dispositions législatives limitent l'exercice de ce droit ou lorsqu'elles imposent une cession forcée d'un bien. Mais peut-on estimer que la situation « inverse » dans laquelle une personne se voit forcer *d'acquérir* un bien, et non de le céder, relève du droit de propriété ? Dit autrement, le droit de propriété est-il atteint lorsqu'une réglementation oblige une personne à devenir propriétaire ?

C'est cette situation un peu étrange à laquelle était confronté le Conseil constitutionnel dans la décision *Abandon de terrains à une commune* du 25 mai 2022. Il s'agissait plus précisément d'examiner l'article 1401 du Code général des impôts qui permet au propriétaire d'un terrain de « céder » son bien à une commune afin de s'acquitter de la taxe foncière grevant ce bien, dans le cas où il ne peut (ou ne veut) verser la somme exigée par l'administration fiscale. Le propriétaire peut donc payer son impôt en donnant le bien qui sert de fondement à l'imposition.

Cette disposition du Code général des impôts n'est pas nouvelle puisqu'elle découle d'une législation adoptée en 1790 ⁽¹⁾, au moment où les révolutionnaires souhaitaient généraliser la taxe foncière. L'idée était alors d'offrir la possibilité aux propriétaires de biens non valorisés et non rentables de céder à l'État ces biens plutôt que de lui verser tous les ans une somme correspondant à l'imposition. L'intérêt était double pour l'État : récupérer des biens « gratuitement » en compensation de la protection publique de ces biens, et éviter les cas de fraudes ou d'évasions fiscales pour les propriétaires ne disposant pas des ressources suffisantes pour s'acquitter de leur taxe foncière.

Mais si cette disposition était bien justifiée en 1790 par le contexte particulier de la Révolution, l'est-elle encore aujourd'hui ? C'est en substance la question qui était posée au Conseil constitutionnel dans cette affaire.

La situation en l'espèce était d'ailleurs tout à fait instructive : une paroi rocheuse dans la commune de Nice menaçait de s'effondrer et mettait en péril les constructions voisines. Mais plutôt que d'engager de coûteuses réparations nécessaires à la remise en l'état de l'édifice, les propriétaires vont avoir la bonne idée de « céder » le terrain contenant le mur à la commune en paiement de la taxe foncière. Précisons le fait important que l'article 1401 du Code général des impôts n'impose aucunement un accord de la commune : il faut et suffit que le propriétaire transfère son bien à la personne publique pour que la cession soit effective. Il s'agit donc bien d'une acquisition « forcée » pour la commune. Or dans l'affaire qui nous occupe, la commune n'avait pas répondu à la requête, pensant que son silence gardé valait refus. Les propriétaires du mur ne partageant pas cette conviction, un contentieux était apparu et c'est sur cette base qu'une QPC a été posée au Conseil constitutionnel.

Ce dernier considère dans un premier temps qu'« *en imposant ainsi à la commune de devenir propriétaire de ces terrains, ces dispositions portent atteinte au droit de propriété* », mais il ajoute plus loin que, d'une part, « *en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu que des terrains improductifs et délaissés par leur propriétaire puissent, en entrant dans le patrimoine de la commune, trouver un usage conforme à l'intérêt de la collectivité* » et que, d'autre part, « *ces dispositions ne s'appliquent, sous le contrôle du juge, qu'aux terres vaines et vagues, aux landes et bruyères ou aux terrains habituellement inondés ou dévastés par les eaux* ». Pour ces raisons -- présence d'un intérêt général et atteinte proportionnée au droit de propriété -- le Conseil en conclut que l'article 1401 du Code général des impôts ne méconnaît pas le droit de propriété des communes.

On peut faire au moins quatre observations sur cette décision.

1° Le Conseil reconnaît clairement dans cette affaire que le droit de propriété est bien applicable lorsqu'une disposition oblige une personne à se porter acquéreur d'un bien.

On notera que depuis la décision *Mur mitoyen* du 12 novembre 2010 ⁽²⁾, le Conseil distingue en matière de droit de propriété les cas des « limitations » et les cas des « privations » du droit de propriété en mobilisant dans le premier cas l'article 2 de la Déclaration et dans le second l'article 17 de la Déclaration. Or en l'espèce, il ne précise pas s'il s'agit d'une limitation ou d'une privation en indiquant seulement que la disposition « *porte atteinte au droit de propriété* ». On peut toutefois supposer que le juge applique le régime des limitations du droit de propriété puisqu'il ne dit rien d'une éventuelle indemnisation du propriétaire lésé (indemnisation qui constitue un élément central du régime des privations du droit de propriété).

2° Nous avons dit plus haut que la question principale était celle de savoir si l'intérêt général de 1790 était encore présent en 2022. Le Conseil se contente sur ce point de dire que la disposition en cause permet d'offrir aux terrains abonnés « *un usage conforme à l'intérêt de la collectivité* », sans autre précision. Cette argumentation nous paraît un peu rapide pour emporter la conviction. L'administration fiscale dispose en effet aujourd'hui de nombreux mécanismes lui permettant de contraindre les propriétaires à respecter leurs obligations fiscales, ce qui n'était pas le cas en 1790. De même et surtout, l'État et les collectivités n'ont plus besoin comme à l'époque d'encourager la valorisation des terres abandonnées afin d'éviter, comme le soulignait le rapporteur du décret en 1790, que ces terrains

ne soient « nuisibles à la santé des habitants qui les avoisinent » ⁽³⁾. On peut même dire que cette valorisation « à tout prix » peut grever considérablement les finances des collectivités locales qui doivent entretenir des biens coûteux au détriment d'une bonne gestion des deniers publics. Doit-on réellement voir dans ces préoccupations des hommes de 1790 un objectif d'intérêt général assez solide aujourd'hui ? On peut penser le contraire.

3° Pour valider la disposition en cause dans cette affaire, le Conseil constitutionnel s'en remet largement à l'interprétation du Conseil d'État. Ce dernier juge en effet depuis longtemps que l'abandon de propriété prévu par l'article 1401 du Code général des impôts ne peut concerner les terrains « comportant un aménagement particulier de nature à le rendre propre à un usage agricole, industriel, commercial ou à des fins d'habitation ». Et c'est en raison de cet encadrement en quelque sorte jurisprudentiel de la disposition litigieuse que le Conseil admet sa constitutionnalité. Mais le raisonnement nous semble là encore un peu fragile, car lorsque le Conseil constitutionnel souhaite préciser l'application des lois afin que cette application soit conforme à la Constitution, il émet en général des réserves d'interprétations qui obligent les autorités d'application à « lire » les dispositions légales dans un sens particulier. La contrainte est alors très forte pour les autorités d'application, car les réserves sont intégrées à la décision et « font autorité » avec la même force. Or en l'espèce, le juge constitutionnel se contente de renvoyer à la jurisprudence du Conseil d'État en sachant bien que cette jurisprudence pourrait évoluer dans un sens défavorable au droit de propriété des communes ou des personnes privées.

4° On terminera en soulignant le fait que le Conseil ne parle à aucun moment dans cette décision du problème des propriétaires privés : il pourrait en effet arriver qu'un propriétaire se délaïsse d'un terrain dans des conditions douteuses, sans que son consentement « éclairé » soit parfaitement établi. Pour couvrir cette situation, le Conseil aurait pu au moins rappeler sa jurisprudence en vertu de laquelle un consentement libre est « indissociable de l'exercice du droit de disposer librement de son patrimoine » ⁽⁴⁾. Mais il est vrai que cette question ne lui était pas directement posée.

Du neuf avec de l'ancien : le règlement intérieur pour les déclarations de conformité à la Constitution

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*

Dans une décision ORGA du 11 mars 2022, le Conseil constitutionnel adopte un « règlement intérieur » applicable aux déclarations de conformité à la Constitution, c'est-à-dire en pratique au contentieux *a priori* des lois (ordinaires et organiques), des engagements internationaux et des règlements des assemblées ⁽⁵⁾. Ce nouveau document s'ajoute aux trois autres règlements intérieurs déjà présents dans l'arsenal de textes dont dispose le Conseil ⁽⁶⁾.

Tout de suite se pose une question : quel est l'intérêt pour le Conseil d'adopter un règlement intérieur pour le contentieux *a priori* alors que ce contentieux fonctionne sans l'aide d'un tel règlement depuis maintenant plus de soixante ans ? Le Conseil répond lui-même à cette question dans le « commentaire » de la décision : « Ce règlement a été adopté sur le fondement de l'article 56 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel qui prévoit que « le Conseil constitutionnel complétera par son règlement intérieur les règles de procédures applicables devant lui.. » ». Cette décision ORGA du 11 mars 2022 se justifierait donc par la nécessité

pour le juge constitutionnel de se mettre en conformité avec la législation organique.

On peut toutefois suggérer une autre raison, plus stratégique, qui expliquerait l'adoption tardive de ce règlement intérieur. On sait que le Conseil souhaite depuis longtemps briser la croyance assez répandue selon laquelle il serait un juge « politique » rendant des décisions elles-mêmes politiques, et non une véritable cour constitutionnelle à l'image par exemple des cours allemande et italienne. Beaucoup de réformes (petites et grandes) menées ces dernières années au Conseil s'expliquent par ce souhait de « juridictionnaliser » l'institution : possibilité pour les parties et les membres de s'exprimer oralement, renforcement de la transparence, respect du contradictoire à tous les étages... L'adoption d'un règlement intérieur pour le contentieux *a priori* se comprend mieux sous cette lumière : il permet en effet de fixer dans un écrit prenant la forme d'un code de procédure l'ensemble des pratiques et des habitudes qui existaient jusque-là et qui gouvernaient de façon sans doute un peu artisanale la procédure dans le contentieux *a priori*. La présence d'un tel règlement intérieur renforce ainsi l'idée selon laquelle le Conseil serait devenu aujourd'hui une véritable « cour constitutionnelle ».

Ces premières remarques nous permettent d'examiner le texte d'un peu plus près. On observera d'abord que le document se structure en trois chapitres qui détaillent successivement « *le dépôt, la présentation et l'enregistrement des saisines* » (art. 1 à 3), « *l'organisation de la procédure d'instruction* » (art. 4 à 13) et « *le jugement* » (art. 14 à 19).

L'ensemble confirme certaines pratiques déjà existantes (I) et innove sur quelques points (II). Il demeure toutefois des incertitudes (III).

I. Les confirmations

Le règlement intérieur reprend et formalise plusieurs pratiques qui existaient jusque-là de façon informelle. On peut évoquer quatre exemples en suivant l'ordre des dispositions.

1° L'article 4 indique que « *Le président désigne un rapporteur parmi les membres du Conseil constitutionnel* ». Il consacre une pratique ancienne en vertu de laquelle c'est toujours le président qui nomme le rapporteur chargé de préparer les projets de décisions, bien aidé en cela par le service juridique et le service de la documentation.

Il arrive en pratique que le président nomme deux rapporteurs lorsque les problèmes juridiques sont particulièrement complexes, par exemple lors de l'examen du traité CETA ⁽⁷⁾. Notons toutefois que la rédaction de l'article 4 semble exclure ce cas, ce qui est un peu étonnant.

Le président peut également s'autosaisir en théorie, mais le cas s'est rarement présenté.

On insistera ici sur l'importance du rapporteur dans le contentieux constitutionnel puisque c'est lui en pratique qui invite les parties à produire les documents de procédure (art. 9), organise les auditions (art. 9 et 10), reçoit les observations des parlementaires non requérants (art. 11, on va y revenir) et consulte éventuellement des personnes « qualifiées » (art. 12, *idem*). Au moment de la délibération, son rôle est également crucial dans la mesure où la discussion entre les membres s'engage toujours sur la base de son rapport et les solutions qu'il propose inspirent bien souvent la décision rendue après les débats. On peut cependant regretter que son identité ne soit pas dévoilée dans les

différentes affaires en même temps que la publication de la décision sur le site internet du Conseil (voir *infra* III).

2° L'article 9 prévoit que, « à l'initiative du rapporteur, le Premier ministre est invité à produire des observations écrites ». Il précise aussi qu'« une audition des services compétents désignés par le Premier ministre parmi ceux placés sous son autorité peut être organisée ».

C'est là encore une reprise de pratiques existantes. Le Premier ministre est en effet naturellement le défenseur de la loi dans le contentieux constitutionnel, car d'une part il « dispose de l'administration » (art. 21 C) et donc des services juridiques compétents pour assurer cette défense, et d'autre part il dirige la majorité parlementaire, ce qui lui donne pour mission de défendre les lois votées par cette même majorité ⁽⁸⁾. Mais cette place « naturelle » du Premier ministre comme défenseur de la loi est parfois démentie : il arrive en effet que le chef du Gouvernement souhaite lui aussi obtenir une censure, notamment lorsqu'un amendement parlementaire non désiré par l'équipe gouvernementale est tout de même parvenu à obtenir une majorité des votes au Parlement. Le Premier ministre peut dans ce cas soit ne rien dire et laisser la disposition « sans défense », soit plaider pour son inconstitutionnalité, c'est-à-dire se transformer lui-même en requérant ⁽⁹⁾. Ce dernier cas n'est pas exclu par l'article 9 qui indique seulement l'obligation pour le Premier ministre de faire des « observations », sans préciser le sens de ces observations.

On notera enfin que ce même article 9 prévoit l'audition des services du Premier ministre, ce qui permet d'encourager l'oralité dans le contentieux *a priori*. Le rapporteur peut également entendre les députés ou sénateurs auteurs d'une saisine (art. 10). C'est un facteur de rapprochement, dans les deux cas, avec le contentieux de la QPC.

3° L'article 13 officialise la pratique des *portes étroites* selon l'expression bien connue du Doyen Vedel. L'article préfère le mot de « contribution », plus neutre mais moins élégant. Il ne parle pas en revanche de contribution « extérieure » alors même que ce terme est régulièrement employé par les services du Conseil et par la doctrine.

Rien de nouveau dans cette disposition : l'article 13 confirme en effet que les contributions ne constituent pas des « pièces de procédure » et qu'elles sont « sans effet sur la saisine du Conseil constitutionnel, qui n'est pas tenu d'y répondre ».

D'une façon plus générale, les représentants d'intérêts (entreprises, syndicats, associations, ...) pensent souvent qu'une porte étroite peut leur permettre de participer au procès qui se joue devant le Conseil constitutionnel. Mais l'article 13 leur rappelle assez brutalement que leurs « observations » n'ont aucune valeur juridique. Il n'est pas certain au demeurant que ces portes étroites soient bien utiles depuis l'entrée en vigueur de la QPC. Cela s'explique par le fait que, lorsque la QPC n'existait pas, il était important pour le Conseil de traiter toutes les questions juridiques soulevées par la loi litigieuse, car il n'était plus possible ensuite de revenir sur cette loi. Et en cela les portes étroites pouvaient être une source précieuse d'informations. Mais dès lors qu'un recours *a posteriori* devient possible, il n'est plus guère utile pour le Conseil d'envisager toutes les situations : il lui suffit de déclarer les dispositions examinées conformes à la Constitution (et seulement celles-ci), en laissant la possibilité aux justiciables d'attaquer les autres dispositions de la loi ou de soulever de nouveaux griefs d'inconstitutionnalité sur les dispositions déjà examinées.

4° Les articles 14 et 15 sont relatifs respectivement au *déport* et à la *récusation* d'un membre du Conseil. Il s'agit d'écartier un conseiller lors d'une affaire, soit de sa propre initiative (déport), soit à l'initiative des acteurs du procès

(récusation).

L'article 14 reprend littéralement le premier alinéa de l'article 4 du règlement intérieur relatif aux QPC : « *Tout membre du Conseil constitutionnel qui estime devoir s'abstenir de siéger en informe le président* ». Il ne précise pas les raisons pour lesquelles un membre estimerait devoir se déporter dans telle ou telle situation. La question nous semble cependant moins importante en DC qu'en QPC : s'il arrive régulièrement que des membres du Conseil aient participé à l'élaboration d'une loi intervenue dix ou vingt ans plus tôt (les conseillers étant souvent d'anciennes personnalités politiques), il est plus rare en revanche qu'il existe un conflit d'intérêts pour une loi fraîchement votée ⁽¹⁰⁾.

Les cas de récusation sont encore plus exceptionnels. L'article 15 s'inspire lui aussi dans les grandes lignes du règlement intérieur relatif aux QPC (art. 4 al. 2 à 4). On retiendra les éléments suivants :

- La demande prend la forme d'un écrit spécialement motivé accompagné des pièces propres à la justifier. Contrairement au déport qui n'impose aucune motivation, la récusation implique donc toujours une justification précise.
- La demande doit intervenir impérativement dans le délai de deux jours après l'enregistrement de la première saisine sur le site internet du Conseil. Cet enregistrement de la première saisine se produit d'ordinaire très rapidement après la réception de la lettre de transmission par le Secrétaire général qui vérifie seulement à ce stade le nombre de signatures et la qualité des requérants. Ce délai impose aux acteurs du procès d'agir vite s'ils souhaitent obtenir la récusation d'un membre.
- La demande est ensuite communiquée au membre visé qui peut soit acquiescer, soit refuser la récusation. Dans ce dernier cas, la demande est examinée « *sans la participation de celui des membres dont la récusation est demandée. Elle donne lieu à une décision du Conseil constitutionnel* ».

Tout cela reste somme toute assez hypothétique dans la mesure où, en France comme à l'étranger ⁽¹¹⁾, la procédure de récusation agit plutôt comme une sorte d'épouvantail : elle fait craindre aux membres une éventuelle sanction faute de déport, mais sert très rarement à écarter des juges indécis.

II. Les nouveautés

On en dénombre deux : une première consacrée aux observations de parlementaires non-signataires de la saisine et une seconde consacrée à l'audition de personnalités qualifiées.

1° L'article 11 indique que « *Sur la demande de députés ou sénateurs autres que les auteurs de la saisine, le rapporteur peut recueillir de leur part des observations écrites. Ces observations sont notifiées dans les conditions prévues à l'article 6 [procédure contradictoire]* ».

La situation est la suivante : il arrive qu'à l'occasion d'une affaire, des députés ou des sénateurs qui ne sont pas signataires de la lettre de transmission souhaitent tout de même faire parvenir au Conseil leurs observations sur la loi contestée. Que faire alors de ces observations ? S'agit-il d'une saisine complémentaire ? Ou d'une simple porte étroite ? La pratique depuis 2019 ⁽¹²⁾ consiste à intégrer ces observations dans la liste des contributions extérieures, liste qui est dorénavant publiée avec chaque décision sur le site internet du Conseil. Mais l'article 11 innove sur ce point et

tranche en faveur d'un régime hybride : les observations des parlementaires non-signataires de la saisine ne constituent pas à proprement parler une nouvelle saisine (cela rejoint l'idée que « saisine sur saisine ne vaut » ⁽¹³⁾), mais elles bénéficient de la qualité de pièces de procédure étant transmises aux parties pour information et réponse éventuelle (ce qui n'est pas le cas des portes étroites, art. 13).

Cette « nouveauté » permet tout à la fois de ménager les parlementaires non-signataires en leur offrant une place particulière dans le procès constitutionnel et de ne point ajouter à la requête initiale une nouvelle saisine qui n'aurait pas beaucoup d'intérêt sur le plan procédural.

2° L'article 12 prévoit de façon inédite que le rapporteur peut inviter des « personnalités qualifiées » à produire des observations à l'occasion d'une affaire. C'est une consécration à mots couverts de la procédure dite des « *amici curiae* », apparue dans le droit anglo-saxon, qui offre la possibilité à un juge de se faire aider par un « ami » extérieur lorsqu'une difficulté se pose ⁽¹⁴⁾. Par exemple, dans la célèbre affaire *Lambert* en 2014 ⁽¹⁵⁾, le juge administratif avait demandé à l'Académie nationale de médecine de fournir une appréciation juridique de la notion « d'obstination déraisonnable ».

L'article 12 précise que la production écrite s'inscrit dans le cadre de l'article 6, c'est-à-dire qu'elle fait l'objet d'un échange contradictoire entre les acteurs du procès. Elle devient donc une pièce de procédure. On savait que, sous l'impulsion du Président Jean-Louis Debré ⁽¹⁶⁾, des auditions de personnalités qualifiées avaient pu être organisées dans certaines affaires « compliquées », notamment celle du Traité de Lisbonne ou celle sur les tests ADN en 2007. Mais le règlement intérieur va plus loin que cette simple pratique en intégrant la production écrite des personnalités qualifiées dans la chaîne du débat contradictoire.

On regrettera toutefois que l'article 12 ne détaille pas davantage les conditions de cette production écrite qui peut intervenir à tout instant de l'instruction et dont on peut craindre qu'elle arrive trop tardivement pour faire l'objet d'un vrai débat.

III. Les incertitudes

Si le nouveau règlement intérieur relatif aux décisions de conformité permet de clarifier certaines pratiques qui n'avaient jusque-là aucune base textuelle, il n'en contient pas moins quelques « incertitudes ».

1° Comme pour le contentieux de la QPC, il est dorénavant admis à l'article 16 que les décisions du Conseil, comme d'ailleurs les décisions des juridictions administratives et judiciaires, sont « *signées (...) par le rapporteur* ». Cette disposition ne signifie pas pour autant que le nom du rapporteur sera dévoilé dans la décision publiée sur le site internet du Conseil ou au Journal officiel. Il est plus probable que cette « signature » du rapporteur se limite en pratique au seul exemplaire de la décision qui servira à alimenter les archives ⁽¹⁷⁾.

Notons également que, dans la première version du règlement intérieur de la QPC du 4 février 2010, il était précisé que les décisions « *indiquent le nom du rapporteur* ». Mais dans les faits, aucune décision n'a été rendue avec la mention du nom du rapporteur, ce qui a conduit le Conseil à acter six mois plus tard, le 24 juin, la mort de cette disposition jamais appliquée. On imagine sans peine que cette distance entre le texte du 4 février 2010 et la pratique ultérieure vient de ce que les membres eux-mêmes n'ont pas souhaité que leur nom soit dévoilé, par souci de ne pas subir personnellement

les reproches inévitables qui accompagnent toutes les décisions. Il faut peut-être ajouter à cela le fait que le Conseil cultive depuis toujours un certain culte du secret qui ne favorise guère la diffusion d'informations sur le déroulement de l'instruction.

Malgré ces éléments, on ne peut s'empêcher de croire que la divulgation du nom du rapporteur permettrait une plus grande transparence dans la procédure et renforcerait à plus ou moins long terme la nature juridictionnelle de l'institution.

2° Une autre incertitude concerne les saisines dites « blanches ». Il s'agit de saisines ne contenant aucun grief susceptible d'indiquer au Conseil constitutionnel les éléments qui pourraient le convaincre d'invalider la loi contestée. L'ordonnance organique ne s'oppose pas à cette pratique puisqu'elle indique que la loi doit être « transmise » ou « déférée » au Conseil constitutionnel, sans davantage de précision. Si le Conseil avait bien accepté les saisines blanches dans les premières décennies, il s'est montré récemment plus agacé par cette pratique. Un changement de ton assez notable apparaît ainsi dans la décision du 26 mai 2011 ⁽¹⁸⁾ : saisi par une lettre ne contenant aucun argument particulier, le Conseil répond sèchement que, d'une part « *cette loi a été adoptée selon une procédure conforme à la Constitution* », et d'autre part qu'« *aucun motif particulier d'inconstitutionnalité ne ressort des travaux parlementaires ; qu'il n'y a pas lieu, pour le Conseil constitutionnel, d'examiner spécialement ces dispositions d'office* ». En répondant de cette façon, le juge constitutionnel prévient les requérants que son office en cas de saisine blanche se limitera désormais à deux points : le contrôle de la procédure parlementaire et l'examen des griefs soulevés d'office.

L'article 2 du règlement va plus loin que cette jurisprudence en interdisant clairement la pratique des saisines blanches. Il impose en effet aux requérants de mentionner « *les dispositions législatives ou les clauses de l'engagement international sur lesquelles il [le Conseil] est invité à se prononcer, ainsi que les exigences constitutionnelles qu'elles sont susceptibles de méconnaître* ». Cela signifie donc en pratique que les saisines blanches ne sont plus autorisées.

Cette disposition pose selon nous deux sortes de difficultés.

D'abord, elle nous paraît très constructive dans la mesure où, comme on l'a vu, l'ordonnance de 1958 n'impose pas aux requérants d'argumenter leurs saisines dans le contentieux des déclarations de conformité. Si on comprend bien la volonté du Conseil de rapprocher la procédure DC de la procédure QPC en exigeant des requêtes « motivées », il peut arriver pour toutes sortes de raisons que les autorités de saisine ne puissent pas argumenter leur requête, notamment par manque de temps.

Ensuite (et cela rejoint le premier point), le commentaire qui accompagne la décision du 11 mars 2022 indique qu'« *à défaut, lorsque la saisine ne comporte l'énoncé d'aucun grief (saisine dite 'blanche'), le Conseil constitutionnel s'assure uniquement de la régularité de la procédure d'adoption de la loi déférée, sous réserve de soulever d'office une autre question de conformité à la Constitution* ». Cette remarque étonnante laisse donc supposer que les saisines blanches sont encore possibles (en dépit de l'article 2) et que la jurisprudence de 2011 continue de s'appliquer dans toutes ses dimensions. Mais dans ce cas, pourquoi ne pas avoir simplement reproduit cette jurisprudence dans le règlement intérieur ? N'est-ce pas plus judicieux d'encadrer les saisines blanches plutôt que de les interdire ?

Peut-être le Conseil gagnerait-il à dire plus clairement les choses en matière de saisine blanche... ou ne rien dire du tout.

Il faut saluer cette initiative des sages d'avoir adopté un règlement intérieur pour les décisions de conformité. C'est un pas supplémentaire vers la juridictionnalisation souhaitable de l'institution. Mais le Conseil ne peut tout faire malgré sa bonne volonté : pour que le contrôle de constitutionnalité *a priori* fonctionne de façon plus efficace, et disons même plus moderne, le législateur doit lui aussi intervenir pour dépoussiérer l'ordonnance organique de 1958 qui commence à accuser le poids des années.

CITER CET ARTICLE

Pierre-Yves GAHDOUN. « Chronique de droit public (janvier à juin 2022) », Titre VII [en ligne], n° 9, *La décentralisation*, octobre 2022. URL complète : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/chronique-de-droit-public-janvier-a-juin-2022>