

# Chronique de droits fondamentaux et libertés publiques

Agnès ROBLOT-TROIZIER - Professeuse à l'École de droit de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, membre du CRDC – UMR de droit comparé

NOUVEAUX CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 48 - JUIN 2015 - P. 161 À 176

## Autorité de chose jugée ou abrogation par analogie ?

CE, 16 janvier 2015, *Société Métropole Télévision*, n° 386031

De manière novatrice, le Conseil d'État, dans sa décision de non renvoi de QPC du 16 janvier 2015, *Société Métropole Télévision*, a jugé que la déclaration d'inconstitutionnalité d'une disposition législative par le Conseil constitutionnel s'applique également aux « *dispositions identiques, dans leur substance et dans leur rédaction* » et qu'il appartient au juge saisi d'un litige portant sur l'application de ces dispositions de le constater sans saisir le Conseil constitutionnel. On pourrait y voir une forme de dépossession de l'office du Conseil constitutionnel dès lors que le Conseil d'État semble inviter les juridictions administratives et judiciaires à prononcer elles-mêmes l'abrogation d'une disposition législative inconstitutionnelle lorsque celle-ci a une substance et une rédaction identiques à une disposition législative précédemment abrogée par le Conseil constitutionnel. Est-ce là une nouvelle manifestation de l'abandon progressif – à tout le moins un rétrécissement – du refus du Conseil d'État de contrôler la constitutionnalité de la loi et de la théorie de la loi-écran qu'il implique, ou une simple conséquence de l'autorité qui s'attache, en vertu de l'article 62 de la Constitution, aux décisions du Conseil constitutionnel ?

Il faut d'abord noter que la décision *Société métropole Télévision* répond à une situation bien particulière qui pourrait restreindre la portée innovante de la solution si elle était limitée à cette situation. La QPC présentée devant la Cour administrative d'appel de Paris et transmise au Conseil d'État portait sur une disposition du code général des impôts relative à la taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision dont s'était acquittée la société Métropole Télévision au titre des années 2009-2010. Or, sans en modifier le contenu, un décret du 7 avril 2009 a modifié la place de cette disposition dans le code général des impôts : figurant au c) du 1° du II de l'article 302 *bis* KB du code, la disposition a été transférée au c) du 1° du II de l'article 1609 *sexdecies* du même code. Mais quelques mois plus tard, l'ordonnance du 24 juillet 2009 relative à la partie législative du code du cinéma et de l'image animée a abrogé, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, cette disposition du code général des impôts tout en en reprenant le contenu, sans en modifier la rédaction, au c) du 1° de l'article L. 115-7 du code du cinéma et de l'image animée.

C'est sur la conformité de cette dernière disposition aux droits et libertés que la Constitution garantit que le Conseil constitutionnel s'est prononcé dans sa décision n° 2013-362 QPC du 6 février 2014. Il a alors constaté que les termes « *ou aux personnes en assurant l'encaissement* » figurant au c) du 1° de l'article L. 115-7 du code du cinéma méconnaissent les exigences qui résultent du principe d'égalité devant les charges publiques. Il a en outre précisé que cette déclaration d'inconstitutionnalité prend effet à compter de la publication de sa décision mais qu'elle ne peut être invoquée à l'encontre des impositions définitivement acquittées et qui n'ont pas été contestées avant cette date.

Or, avant la publication de la décision du Conseil constitutionnel, la Société Métropole Télévision avait contesté devant le Tribunal administratif de Paris son assujettissement à la taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision, dont elle s'était acquittée au titre des années 2009 et 2010. Dans ces conditions, elle a cherché à bénéficier des effets de la décision du 6 février 2014 du Conseil constitutionnel survenue alors qu'elle avait interjeté appel du jugement rendu le 18 juin 2013 par le Tribunal administratif. À titre principal, elle a demandé à la Cour administrative d'appel de Paris de tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel et ce n'est qu'à titre subsidiaire qu'elle a soulevé une QPC à l'encontre des dispositions de la loi du 25 décembre 2007 de finances rectificatives qui ont été codifiées successivement dans le code général des impôts aux articles précités puis dans le code du cinéma et de l'image animée.

La QPC ayant été transmise au Conseil d'État, celui-ci constate qu'elle est « *sans objet et qu'il n'y a, dès lors, pas lieu de la renvoyer au Conseil constitutionnel* ». Il faut noter que le Conseil d'État ne se prononce ni au regard de la condition d'applicabilité de la loi au litige, ni au regard de l'exigence selon laquelle la disposition législative ne doit pas avoir été déjà déclarée conforme à la Constitution, ni sur le caractère sérieux ou nouveau de la QPC. Il affirme de manière plus radicale que la QPC est « *sans objet* » car la disposition législative contestée est déjà abrogée. En d'autres termes, le Conseil d'État considère que la QPC est inutile et, à cet égard, la décision *Société Métropole Télévision* doit être rapprochée de la décision n° 2013-349 QPC du 18 octobre 2013, *Sociétés Allianz IARD et autre*, par laquelle le Conseil constitutionnel a prononcé un non-lieu à statuer sur la question de la constitutionnalité d'une disposition législative déjà jugée contraire à la Constitution au titre de la jurisprudence dite

*État d'urgence en Nouvelle-Calédonie*, c'est-à-dire lorsque l'inconstitutionnalité d'une loi déjà promulguée est constatée à l'occasion du contrôle *a priori* d'une loi postérieure qui la modifie, la complète ou affecte son domaine.

En amont des trois conditions du filtrage des QPC posées par la loi organique mettant en œuvre l'article 61-1 de la Constitution, il revient donc aux juridictions administratives et judiciaires de vérifier que le renvoi de la QPC n'est pas inutile en ce que, portant sur une disposition législative déjà déclarée inconstitutionnelle, la question serait dépourvue d'objet. Dans l'affaire *Société Métropole Télévision*, il ressort implicitement de la décision du Conseil d'État que la Cour administrative d'appel n'aurait pas dû se pencher sur le mémoire QPC présenté par la société requérante à titre subsidiaire, mais aurait dû constater le bien-fondé de la demande tendant à bénéficier de l'abrogation des termes de l'article L. 115-7 du code du cinéma par le Conseil constitutionnel, et ce alors même que l'assujettissement de la société Métropole Télévision à la taxe n'était pas fondé sur cet article, mais sur une disposition législative identique.

Malgré la particularité du cas d'espèce qui porte sur une même norme législative, déplacée au sien du même code puis dans un autre code, il reste que la décision forme les prémisses d'une jurisprudence tirant toutes les conséquences de l'autorité de chose jugée par le Conseil constitutionnel.

Certes le Conseil d'État a pris soin, dans sa décision *Société Métropole Télévision*, de circonscrire le champ de la solution retenue. Il précise en effet qu'il n'y a pas lieu de saisir le Conseil constitutionnel « *d'une nouvelle question prioritaire de constitutionnalité, dès lors qu'au regard des dispositions du deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution, d'une part, les dispositions en cause ont auparavant été abrogées, de sorte qu'une nouvelle décision du Conseil ne pourrait avoir cet effet, et d'autre part, que le litige soumis au juge est au nombre de ceux pour lesquels le requérant peut ( ) bénéficier des effets de la déclaration d'inconstitutionnalité prononcée* » par la précédente décision du Conseil constitutionnel. Il faut en d'autres termes que la QPC ne puisse avoir aucun effet utile ni pour le requérant, ni en quelque sorte pour l'ordonnement juridique dans la mesure où la disposition législative doit être considérée comme précédemment abrogée.

À la lecture de cet extrait de la décision, il semble le Conseil d'État ne soit pas encore prêt à admettre « l'inconstitutionnalité par analogie » qui repose sur une conception extensive de l'autorité de la chose jugée prônée par Conseil constitutionnel. Renouant avec une jurisprudence ancienne, ce dernier a en effet considéré, tant dans des décisions DC <sup>(1)</sup> que dans des décisions QPC <sup>(2)</sup>, « *que si l'autorité attachée à une décision du Conseil constitutionnel déclarant inconstitutionnelles des dispositions d'une loi ne peut en principe être utilement invoquée à l'encontre d'une autre loi conçue en termes distincts, il n'en va pas ainsi lorsque les dispositions de cette loi, bien que rédigées sous une forme différente, ont, en substance, un objet analogue à celui des dispositions législatives déclarées contraires à la Constitution* ». Sans reprendre les termes de cette jurisprudence, le Conseil d'État s'en tient à une autorité de chose jugée qui s'étend aux dispositions législatives « *identiques, dans leur substance et dans leur rédaction* ». Difficile donc pour le moment de parler d'« inconstitutionnalité par analogie », mais un premier pas a été franchi.

## Statuer sur la déchéance de nationalité dans un contexte passionné, ou l'art de dire discrètement ce qui n'est pas dans l'air du temps

Cons. const. n° 2014-439 QPC du 23 janvier 2015, *M. Ahmed S.*

La décision n° 2014-439 QPC du 23 janvier 2015, *M. Ahmed S.*, a été adoptée dans un contexte des plus passionnés : de manière parfaitement fortuite puisqu'il avait été saisi de cette question le 31 octobre 2014, le Conseil constitutionnel a eu à se prononcer, une quinzaine de jours après les attentats qui ont frappé Paris en janvier 2015, sur la question de la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 1° de l'article 25 et de l'article 25-1 du code civil relatifs à la déchéance de nationalité, alors qu'une partie de la classe politique proposait, dans le cadre d'un durcissement de la législation anti-terroriste, d'élargir les possibilités de déchéances de nationalité pour les personnes ayant commis des actes de cette nature sur le territoire français.

La QPC avait été soulevée devant le Conseil d'État par une personne déchue de sa nationalité française par décret du 28 mai 2014 à la suite de sa condamnation par le Tribunal de grande instance de Paris pour avoir participé à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme. Ayant formé un recours pour excès de pouvoir contre ce décret, cette personne contestait la constitutionnalité tant des dispositions des articles 25 et 25-1 du code civil sur la déchéance de nationalité que celles de l'article 421-2-1 du code pénal qui qualifie d'acte de terrorisme « *le fait de participer à un groupement formé ou une entente établie en vue de la préparation* » d'un acte de terrorisme mentionné aux articles 421-1 et 421-2 du code pénal.

Après examen, le Conseil d'État décide de ne transmettre au Conseil constitutionnel qu'une partie seulement de la QPC. Il en exclut l'article 421-2-1 qui certes constituait le fondement de la condamnation pénale, mais n'est pas applicable au litige porté devant la juridiction administrative

par lequel est contestée la légalité d'un décret décidant d'une déchéance de nationalité. Il en exclut également une partie de l'article 25 du code civil et décide de ne renvoyer au Conseil constitutionnel que le 1° de cet article, seul applicable au litige en tant qu'il prévoit la déchéance de nationalité pour les individus condamnés « *pour un acte qualifié de crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme* ». Est également applicable au litige l'article 25-1 qui fixe les délais de la procédure de déchéance de nationalité : l'article prévoit que « *La déchéance n'est encourue que si les faits reprochés à l'intéressé et visés à l'article 25 se sont produits antérieurement à l'acquisition de la nationalité française ou dans le délai de dix ans à compter de la date de cette acquisition. Elle ne peut être prononcée que dans le délai de dix ans à compter de la perpétration desdits faits. Si les faits reprochés à l'intéressé sont visés au 1° de l'article 25, les délais mentionnés aux deux alinéas précédents sont portés à quinze ans* ».

Applicables au litige ces dispositions du code civil avaient pourtant déjà été jugées conformes à la Constitution. Dans les motifs de sa décision n° 96-377 DC du 16 juillet 1996, le Conseil constitutionnel avait spécialement examiné les dispositions de la loi du 22 juillet 1996 modifiant l'article 25 du code civil, mais il avait omis de les déclarer conformes à la Constitution dans le dispositif de la décision. De la sorte, la question de la constitutionnalité de l'article 25 de la Constitution pouvait être à nouveau soumise au Conseil constitutionnel dès lors que se trouvait satisfaite la deuxième condition de filtrage des QPC de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 selon laquelle la disposition législative ne doit pas avoir déjà été jugée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel. Le Conseil d'État constate en outre que, postérieurement à la décision de 1996, l'article 25-1 du code civil a été modifié par une loi du 23 janvier 2006 afin de porter à quinze ans les délais qui encadrent la déchéance de nationalité en cas de crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou un acte de terrorisme. Pour ces deux raisons, la décision du 16 juillet 1996 du Conseil constitutionnel ne pouvait faire obstacle au renvoi de la QPC soulevée par Ahmed S.

Considérant enfin que la question de la méconnaissance du principe d'égalité par les dispositions du code civil est une question sérieuse, ladite QPC est donc renvoyée au Conseil constitutionnel.

Saisi de la question de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel valide l'analyse de la haute juridiction administrative en considérant que la QPC est recevable, bien que portant sur une disposition législative préalablement examinée, dès lors que le dispositif de sa précédente décision de 1996 ne déclare pas la loi conforme à la Constitution. Inutile dans cette mesure d'identifier un changement de circonstances qui n'est pas même envisagé dans la décision. Quant au champ de la QPC, le Conseil constitutionnel le restreint plus encore que le Conseil d'État : il précise que la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les mots « *ou pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme* » figurant au 1° de l'article 25 du code civil et sur l'article 25-1 du même code, de sorte que le Conseil ne se prononce pas sur la déchéance de nationalité pour atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation laquelle, comme le précise le commentaire de la décision élaboré par le service juridique du Conseil <sup>(3)</sup>, n'était pas visée dans les écritures du requérant.

Il se penche ensuite sur les conclusions aux fins de transmission de questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne : le requérant demandait en effet au Conseil d'interroger la Cour, par deux questions préjudicielles, portant sur la conformité des dispositions contestées aux principes d'égalité et de non-discrimination en raison de la nationalité consacrés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'examen de ces conclusions donne l'occasion au Conseil constitutionnel de préciser le cadre d'un tel renvoi à la Cour de justice ouverte par la décision 2013-341P QPC du 4 avril 2012, *M. Jérémy F.* D'abord la décision rappelle la distinction classique entre le contrôle de constitutionnalité et le contrôle de conventionnalité initiée par la décision du 15 janvier 1975 sur l'interruption volontaire de grossesse. Parce qu'il considère que le grief tiré de l'incompatibilité d'une disposition législative avec un engagement international ou européen de la France ne peut être regardé comme un grief d'inconstitutionnalité, le Conseil rappelle qu'il ne lui appartient pas d'apprécier la compatibilité de dispositions législatives avec des traités ou avec le droit de l'Union européenne et que l'examen d'un tel grief relève de la compétence des juridictions administratives et judiciaires. En conséquence, il appartient à ces dernières d'interroger la Cour de justice par voie de questions préjudicielles. Ensuite la décision précise que l'appréciation de la conformité des dispositions législatives contestées aux droits et libertés constitutionnellement garantis « *n'implique pas qu'il soit préalablement statué sur l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union européenne* ». Dans cette mesure, les conclusions aux fins de transmission de questions préjudicielles à la Cour de justice sont écartées.

Au regard de ce qui précède, il apparaît que la décision *Jérémy F.* était, comme on pouvait s'en douter, une décision de circonstance, voire une décision d'exception : si le Conseil a, dans cette affaire, posé une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union, c'est en raison d'un contexte juridique bien particulier dans lequel la constitutionnalité des dispositions législatives dépendait du sens et de la portée de la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen car l'article 88-2 de la Constitution prévoit que le législateur fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen « *en application des actes pris par les institutions de l'Union européenne* ». L'étendue de l'examen de la constitutionnalité des dispositions législatives sur le mandat d'arrêt européen dépendait donc de la question de savoir si le législateur s'était contenté ou non de tirer

les conséquences de la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen, et donc du sens et de la portée de cet acte. Dans cette mesure seulement, le Conseil constitutionnel avait interrogé la Cour de justice par un renvoi préjudiciel en interprétation.

Or, Ahmed S. demandait au Conseil de renvoyer à la Cour de justice non pas une question d'interprétation d'un acte de droit de l'Union que le législateur doit mettre en application en vertu de la Constitution elle-même, mais une question de conformité de la législation sur la déchéance de nationalité au droit de l'Union européenne. Cette affaire permet ainsi au Conseil de préciser qu'il ne lui appartient pas d'interroger la Cour sur une telle question qui peut, le cas échéant, être soulevée devant les juridictions administratives et judiciaires.

Sur le fond, plusieurs griefs d'inconstitutionnalité étaient soulevés : la méconnaissance du principe d'égalité, dès lors que le régime de la déchéance de nationalité opère une distinction entre les nationaux de naissance et ceux qui ont acquis la nationalité, la méconnaissance du principe de nécessité et de proportionnalité des peines issu de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme, l'atteinte aux situations légalement acquises et le droit au respect de la vie privée. Aucun de ces griefs n'a trouvé grâce aux yeux du Conseil constitutionnel, ce qui n'a rien d'étonnant puisqu'il avait déjà constaté la conformité de ces dispositions à la Constitution dans sa décision du 16 juillet 1996. Pourtant, postérieurement à cette décision, ces dispositions ont été modifiées sur plusieurs points. D'une part, en 2003<sup>(4)</sup>, le législateur a prévu que des actes commis antérieurement à l'acquisition de la nationalité puissent être pris en considération. D'autre part, en 2006<sup>(5)</sup>, les délais qui entourent les déchéances de nationalité pour crimes et délits constituant des actes de terrorisme sont passés de 10 à 15 ans : dorénavant, les faits de terrorisme qui peuvent conduire à la déchéance de nationalité doivent être commis soit dans les 15 ans qui précèdent l'acquisition de la nationalité, soit dans les 15 ans suivant cette acquisition, et, dans les deux cas, la déchéance de nationalité ne peut être prononcée que dans un délai de 15 ans après la commission des faits. Ainsi, une personne ayant acquis la nationalité française 15 ans avant de commettre des actes de terrorisme peut en être déchue 15 ans après les avoir commis, soit 30 ans après l'acquisition de la nationalité française.

Dans ces conditions, le Conseil aurait pu considérer que la mesure était disproportionnée. Il n'en a rien été.

Il juge que la déchéance de nationalité satisfait les exigences de nécessité et de proportionnalité des peines dès lors qu'elle est conditionnée par la condamnation pour des actes de terrorisme, c'est-à-dire par des actes d'une « *gravité toute particulière* », et qu'elle ne peut conduire à ce que la personne soit rendue apatride ; il en déduit que les dispositions législatives contestées n'instituent pas une sanction qui serait manifestement disproportionnée.

Les griefs tirés de l'atteinte aux situations légalement acquises et du droit au respect de la vie privée sont écartés sans guère de motivation. Pour le premier, le Conseil se contente de rappeler le considérant de principe selon lequel le législateur peut modifier des textes antérieurs ou les abroger sous réserve de ne pas priver des garanties légales les exigences constitutionnelles et de justifier les atteintes aux situations légalement acquises par un motif d'intérêt général suffisant. Puis il constate « *qu'en fixant les conditions dans lesquelles l'acquisition de la nationalité peut être remise en cause, les dispositions contestées ne portent pas atteinte à une situation légalement acquise* ». N'ayant aucun caractère rétroactif, les dispositions législatives contestées n'étaient pas de nature à entrer dans le champ de la jurisprudence constitutionnelle sur les situations légalement acquises et ce d'autant plus que l'individu qui acquiert la nationalité française connaît les risques qu'il encourt s'il commet ou s'il a commis des actes de terrorisme. Pour le second, le Conseil le juge inopérant en considérant que la déchéance de nationalité d'une personne ne met pas en cause son droit au respect de la vie privée.

L'examen du grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité fait en revanche l'objet d'une motivation plus étoffée. Tout en reprenant sa jurisprudence traditionnelle sur ce principe qui autorise une différence de traitement lorsqu'elle est justifiée soit par une différence de situation, soit par un motif d'intérêt général et à condition que la différence de traitement soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit, le Conseil se réfère à sa décision du 16 juillet 1996 par laquelle il avait constaté que le dispositif de déchéance de nationalité ne méconnaît pas le principe d'égalité. En effet si, comme le rappelle le Conseil, « *les personnes ayant acquis la nationalité française et celles auxquelles la nationalité française a été attribuée à leur naissance sont dans la même situation* »<sup>(6)</sup>, la lutte contre le terrorisme justifie que le législateur autorise, pendant une durée limitée, une autorité administrative à déchoir de la nationalité ceux qui l'ont acquise : c'est donc un motif d'intérêt général suffisant qui justifie ici la différence de traitement. Restait donc à savoir si l'allongement à 15 ans des délais pris en compte dans le cadre de cette procédure était de nature à porter une atteinte disproportionnée à l'égalité des personnes ayant acquis la nationalité française par rapport à ceux qui l'ont dès leur naissance. Tenant compte, là encore, de la « *gravité toute particulière* » des faits reprochés, le Conseil juge qu'il n'y a pas d'atteinte disproportionnée au principe d'égalité. Il faut toutefois relever que la rédaction de la décision semble impliquer que le délai maximum est atteint et que le législateur ne pourrait pas aller au-delà de ce délai de 15 ans sans méconnaître les droits et libertés. Le Conseil constate en effet que le délai prévu au premier alinéa de l'article de l'article 25-1 « *ne saurait être allongé sans porter une atteinte disproportionnée à l'égalité* ». De la sorte, le Conseil constitutionnel semble affirmer qu'un délai de 15 ans passe encore, mais qu'au-delà la loi serait inconstitutionnelle, ce qui sonne comme une mise en garde à destination d'un législateur tenté, sous la pression de tragiques événements, tels que ceux commis au début

À signaler également :

## Les lois d'habilitation ne peuvent faire l'objet d'une QPC

CE, 23 janvier 2015, *Olivier T.*, n° 380339

Dans sa décision du 23 janvier 2015, *Olivier T.*, le Conseil d'État s'est prononcé sur une question prioritaire de constitutionnalité par laquelle étaient contestées les dispositions d'une loi habilitant le Gouvernement à prendre des ordonnances sur le fondement de l'article 38 de la Constitution. Considérant que « *les dispositions législatives contestées se bornent à délimiter le champ de l'habilitation donnée au Gouvernement ( ) pour prendre par ordonnance des mesures qui sont normalement du domaine de la loi* », il en déduit qu'« *elles ne sont ( ), par leur nature même, pas susceptibles de porter atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit* ». Ainsi, les lois d'habilitation, à l'image des lois de ratification d'engagements internationaux<sup>(7)</sup> ou des lois de programmation<sup>(8)</sup>, ne sauraient « *par nature* » faire l'objet d'une QPC.

Il faut toutefois remarquer que le non-renvoi de la QPC en l'espèce n'est pas fondé sur le caractère non applicable de la loi au litige, mais sur l'absence de caractère sérieux ou nouveau de la question. Alors que, s'agissant des lois de ratification d'engagements internationaux et des lois de programmation, le Conseil d'État s'est fondé sur le caractère non applicable au litige de telles lois en raison de leur nature même tenant à ce que, pour les unes, elles se bornent à permettre la ratification d'un traité et, pour les autres, à fixer des objectifs à l'action de l'État. S'agissant des lois d'habilitation, c'est sur le terrain du fond que le renvoi de la QPC est refusé. Aussi le Conseil d'État considère-t-il que, bien qu'éventuellement applicable, une telle loi, parce qu'elle se borne à habilitier le gouvernement à intervenir, n'est pas de nature à méconnaître les droits et libertés que la Constitution garantit. Il pourrait toutefois en aller autrement si la loi d'habilitation, sans se contenter d'autoriser le gouvernement à prendre des ordonnances, énonçait elle-même des règles de fond de valeur législative applicables en tant que telles.

Naturellement, ce refus de principe de contrôler les lois d'habilitation n'empêche pas le contrôle *a posteriori* de la constitutionnalité des ordonnances par le juge administratif tant qu'elles ont une valeur réglementaire et par le Conseil constitutionnel saisi de la loi de ratification dans le cadre du contrôle de l'article 61 de la Constitution ou saisi de l'ordonnance ratifiée dans le cadre d'une QPC.

## L'alinéa 9 du préambule de la Constitution de 1946 n'énonce pas des droits et libertés invocables au soutien d'une QPC

Cons. const. n° 2015-459 QPC, 26 mars 2015, *M. Frédéric P.*

Pour la première fois, le Conseil constitutionnel a eu à se prononcer sur la question de savoir si l'alinéa 9 du Préambule selon lequel « *Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a eu ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité* » énonce un droit ou une liberté qui, à ce titre, est susceptible d'être invoqué au soutien d'une QPC. Il y a apporté une réponse négative. Il juge en effet que l'alinéa n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit.

L'alinéa 9 du Préambule de la Constitution de 1946 rejoint ainsi la liste des dispositions constitutionnelles non invocables au soutien d'une QPC en ce qu'elles s'adressent aux pouvoirs publics sans créer de droit au profit des particuliers. À l'instar de l'article 6 de la Charte de l'environnement sur la promotion du développement durable par les politiques publiques<sup>(9)</sup>, de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme sur la nécessité des contributions publiques et le consentement à l'impôt<sup>(10)</sup> ou même des objectifs de valeur constitutionnelle, le Conseil constitutionnel juge que la méconnaissance de l'alinéa 9 « *ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui* » d'une QPC, ce qui n'exclut pas toutefois son invocabilité si elle s'avère utile à la démonstration de la méconnaissance d'un droit ou d'une liberté que la Constitution garantit.

## L'obligation de vaccination ne méconnaît pas les droits et libertés

Cons. const. n° 2015-458 QPC, 20 mars 2015, *Époux L.*

La Cour de cassation a saisi le Conseil constitutionnel de la question de savoir si « *la protection individuelle et collective de la santé justifie de rendre obligatoires certaines vaccinations de mineurs, sauf contre-indication médicalement reconnue, et de poursuivre les titulaires de l'autorité parentale qui s'opposent à leur réalisation comme étant dangereuse pour leur enfant* ». Elle a en effet considéré comme sérieuse la QPC, présentée par des parents, par laquelle étaient contestés les articles L. 3111-1 à L. 3111-3 et L. 3116-2 du code de la santé publique en ce qu'ils imposent aux détenteurs de l'autorité parentale sur leurs enfants mineurs, une obligation vaccinale, ainsi que l'article 227-17 du code pénal

prévoyant et punissant le non-respect de cette obligation. Les requérants invoquaient le fait qu'ils ne pouvaient s'exonérer de l'obligation alors même que les vaccinations concernées présentent des « *dangers réels ou supposés* ».

Devant le Conseil constitutionnel, les requérants soutenaient que le caractère obligatoire des vaccinations porte atteinte au droit à la santé garanti par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dans la mesure où les vaccins peuvent présenter des risques pour la santé, notamment pour les jeunes enfants. Ils arguaient également du fait que le caractère obligatoire de ces vaccinations ne serait plus nécessaire dès lors que, en raison de l'amélioration des conditions de vie, les maladies visées auraient cessé de faire de nombreuses victimes. Ils contestaient enfin le fait que la loi ne prévoit pas d'examen médical préalable à la vaccination de nature à déceler des contre-indications médicales que la personne pourrait ignorer.

D'abord le Conseil constitutionnel circonscrit le champ de la QPC en écartant les dispositions législatives qui prévoient une répression des infractions aux obligations vaccinales dès lors, d'une part, que les griefs présentés par les requérants portent exclusivement sur le caractère obligatoire de la vaccination et, d'autre part, que l'article 227-17 du code pénal concerne, par-delà le cas de la non-soumission à l'obligation de vaccination, le cas général de la mise en péril des mineurs.

Ensuite, le Conseil constitutionnel écarte tous les arguments avancés par les requérants au nom de la compétence du législateur à définir « *une politique de vaccination afin de protéger la santé individuelle et collective* ». Il en déduit qu'« *il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, de remettre en cause, au regard de l'état des connaissances scientifiques, les dispositions prises par le législateur ni de rechercher si l'objectif de protection de la santé que s'est assigné le législateur aurait pu être atteint par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé* ». Or, dans la mesure où, en premier lieu, le législateur a entendu lutter contre des maladies « *très graves et contagieuses ou insusceptibles d'être éradiquées* », où, en deuxième lieu, le ministre de la santé peut suspendre les obligations de vaccination pour tenir compte des évolutions de la « *situation épidémiologique et des connaissances médicales et scientifiques* » et où, en troisième lieu, « *chacune de ces obligations de vaccination ne s'impose que sous la réserve d'une contre-indication médicale reconnue* », le Conseil en déduit que le législateur n'a pas porté une atteinte à l'exigence constitutionnelle de protection de la santé telle qu'elle est garantie par le Préambule de 1946.

Le Conseil constitutionnel rappelle ainsi qu'il ne lui appartient pas de substituer sa propre appréciation, quand bien même elle serait fondée sur l'évolution des connaissances scientifiques, médicales ou épidémiologiques, à celle du législateur qui dispose donc d'un pouvoir discrétionnaire pour définir la politique de santé dont la seule limite réside dans la censure d'une erreur manifeste quant aux choix des modalités retenues.

## Revue doctrinale

### ARTICLES RELATIFS AUX DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

25 avril 2014

2014-392 QPC

#### Province Sud de Nouvelle-Calédonie [Loi adoptée par référendum – Droit du travail en Nouvelle-Calédonie]

– Verpeaux, Michel. « Les contributions de la Nouvelle-Calédonie au droit public », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, 16 février 2015, n° 7, p. 18-20.

24 juillet 2014

2014-695 DC

#### Loi relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public

– Roblot-Troizier, Agnès. « Quand le Conseil constitutionnel protège les intérêts financiers de l'État » in : Chronique de jurisprudence – Droit administratif et droit constitutionnel. *Revue française de droit administratif*, novembre-décembre 2014, n° 6, p. 1223-1224.

9 octobre 2014

2014-420/421 QPC

#### M. Maurice L. et autre [Prolongation exceptionnelle de la garde à vue pour des faits d'escroquerie en bande organisée]

– Gallois, Alexandre. « Escroquerie en bande organisée : inconstitutionnalité de la garde à vue de quatre jours », *Bulletin Lamy droit pénal des affaires*, novembre 2014, n° 144, p. 1-6.

– Perrier, Jean-Baptiste. « Le Conseil constitutionnel, l'escroquerie en bande organisée et la garde à vue : l'abstraction de l'inconstitutionnalité », *Actualité juridique. Pénal*, décembre 2014, n° 12, p. 574-577.

17 octobre 2014

2014-422 QPC

#### **Chambre syndicale des cochers chauffeurs CGT-taxis [Voitures de tourisme avec chauffeurs]**

– Camus, Aurélien. « Le Conseil constitutionnel valide le dispositif législatif encadrant l'activité des voitures de tourisme avec chauffeur », *Concurrences : revue des droits de la concurrence*, janvier-mars 2015, n° 2015-1, p. 213-215.

– Haquet, Christophe. « Taxis contre VTC devant le Conseil constitutionnel : victoire de la liberté d'entreprendre », *Actualité juridique. Droit administratif*, 9 février 2015, n° 4, p. 226-229.

24 octobre 2014

2014-423 QPC

#### **M. Stéphane R. et autres [Cour de discipline budgétaire et financière]**

– Peltier, Virginie. « L'avenir du principe non bis in idem et ses répercussions sur les cumuls de sanctions », *Droit pénal*, février 2015, n° 2, p. 51-52.

– Peltier, Virginie. « Inflexibilité de la validation constitutionnelle des cumuls de sanctions pénale et administrative », *Droit pénal*, janvier 2015, n° 1, p. 36-37.

– Roblot-Troizier, Agnès. « Les principes constitutionnels du procès équitable ne sont pas applicables à l'enquête administrative préalable à la saisine de la Cour de discipline budgétaire et financière » in : Chronique de jurisprudence - Droit administratif et droit constitutionnel. *Revue française de droit administratif*, novembre-décembre 2014, n° 6, p. 1218-1223.

14 novembre 2014

2014-427 QPC

#### **M. Mario S. [Extradition des personnes ayant acquis la nationalité française]**

– Chassang, Céline. « Français d'origine et français d'acquisition face à l'extradition : la distinction validée par le Conseil constitutionnel », *Actualité juridique. Pénal*, février 2015, n° 2, p. 86-89.

21 novembre 2014

2014-428 QPC

#### **M. Nadav B. [Report de l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue en matière de délinquance ou de criminalité organisées]**

– Perrier, Jean-Baptiste. « Criminalité organisée : constitutionnalité du report de l'intervention de l'avocat lors de la garde à vue », *Actualité juridique. Pénal*, février 2015, n° 2, p. 100-101.

2014-429 QPC

#### **M. Pierre T. [Droit de présentation des notaires]**

– Du Marais, Bertrand. « Le Conseil constitutionnel français écarte la qualification "d'emploi public" pour l'activité des notaires mais affirme qu'ils "participent à l'exercice de l'autorité publique" », *Concurrences : revue des droits de la concurrence*, janvier-mars 2015, n° 2015-1, p. 215-218.

– Gauthier, Catherine. « "Beaucoup de bruit pour rien" : le droit de présentation des notaires devant le Conseil constitutionnel », *Actualité juridique. Droit administratif*, 23 février 2015, n° 6, p. 363-367.

– Laurent-Bonne, Nicolas. « Le droit de présentation des notaires : un privilège d'un autre temps », *Recueil Dalloz*, 29 janvier 2015, n° 4, p. 251-255.

– Verpeaux, Michel. « Notaires : les officiers ministériels ne sont pas des agents publics », *La Semaine juridique. Édition générale*, 12 janvier 2015, n° 1-2, p. 40-43.

#### **2014-430 QPC**

##### **Mme Barbara D. et autres [Cession des œuvres et transmission du droit de reproduction]**

– Laffaille, Franck. « Cession d'œuvre d'art et droit de reproduction », *Recueil Dalloz*, 5 février 2015, n° 5, p. 306-311.

*28 novembre 2014*

#### **2014-431 QPC**

##### **Sociétés ING Direct NV et ING Bank NV [Impôts sur les sociétés – agrément ministériel autorisant le report de déficits non encore déduits]**

– « Fusions antérieures à 2002 : le Conseil constitutionnel valide le report des déficits sur agrément », *Revue de jurisprudence fiscale*, février 2015, n° 2, p. 142-144.

– Cassan, Catherine ; Durand, Philippe. « Conformité sous réserve de l'article 209, II du CGI (reg. anc.) relatif à l'agrément ministériel autorisant le report de déficits non encore déduits », *Revue de droit fiscal*, 12 février 2015, n° 7-8, p. 94-98.

#### **2014-432 QPC**

##### **M. Dominique de L. [Incompatibilité des fonctions de militaire en activité avec un mandat électif local]**

– Verpeaux, Michel. « Les militaires et les élections », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, 2 mars 2015, n° 9, p. 36-41.

– Videlin, Jean-Christophe. « L'incompatibilité des fonctions de militaire avec le mandat de conseiller municipal jugée inconstitutionnelle », *Droit administratif*, février 2015, n° 2, p. 30-32.

*11 décembre 2014*

#### **2014-704 DC**

##### **Loi relative à la désignation des conseillers prud'hommes**

– Chevillard, Alain. « La réforme des prud'hommes est en marche (Acte 1) », *Revue Lamy droit des affaires*, mars 2015, n° 102, p. 47-50.

#### **2014-705 DC**

##### **Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale**

– Derosier, Jean-Philippe. « Le Conseil constitutionnel, toujours gardien de l'exécutif... et garant de la démocratie : À propos de la décision du 11 décembre 2014, Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, 16 février 2015, n° 7, p. 21-23.

– Gicquel, Jean-Éric. « La modification du règlement de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014 », *La Semaine juridique. Édition générale*, 2 février 2015, n° 5, p. 206-212.

*23 janvier 2015*

#### **2014-439 QPC**

##### **M. Ahmed S. [Déchéance de nationalité]**

## ARTICLES THÉMATIQUES

*Droit de la communication et des médias*– Derieux, Emmanuel. « Conformité à la Constitution des dispositions de la loi du 29 juillet 1881 relatives à l'injure publique. [Cass. crim., 20 janvier 2015, n° 14-87279] », *Revue Lamy droit de l'immatériel*, mars 2015, n° 113, p. 23-25.

*Droits fondamentaux – Principe d'égalité*– Charruau, Jimmy. « L'introduction de la notion de genre en droit français », *Revue française de droit administratif*, janvier-février 2015, n° 1, p. 127-136.

(1) Cons. const. n° 89-258 DC 8 juill. 1989, *Loi portant amnistie*, Rec. p. 48 ; Cons. const. n° 2013-682 DC 19 déc. 2013, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014*.

(2) Cons. const., 2014-417 QPC du 19 septembre 2014, *Société Red Bull On Premise et autre*.

(3) Commentaire disponible sur le site internet du Conseil constitutionnel.

(4) Loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

(5) Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.

(6) À cet égard, il peut être relevé que, s'agissant de l'extradition, le Conseil a considéré que la différence de traitement dans l'application de l'interdiction d'extrader des nationaux français, selon que la personne avait ou non la nationalité française à l'époque de l'infraction pour laquelle l'extradition est requise, est fondée sur une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi ; cf. Cons. const. 2014-427 QPC du 14 novembre 2014.

(7) CE, 14 mai 2010, *Rujovic*, n° 312305.

(8) CE, 18 juillet 2011, *Fédération départementale des chasseurs de la Meuse*, n° 340512.

(9) Cons. const. n° 2012-283 QPC, 23 novembre 2012, *M. Antoine de M.*

(10) Cons. const. n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, *SNC Kimberly Clark* et n° 2010-19/27 QPC, 30 juillet 2010, *Époux P. et autres*.