RAPPORT D'ACTIVITÉ • CONSEIL CONSTITUTIONNEL •

2020

RAPPORT D'ACTIVITÉ • CONSEIL CONSTITUTIONNEL •

2020

4

Entretien

Dans la tempête sanitaire, le Conseil constitutionnel a tenu le cap de la protection des libertés fondamentales

Laurent Fabius, président du Conseil constitutionnel

30

Les décisions

Le contrôle de constitutionnalité *a priori* **36**

Les questions prioritaires de constitutionnalité **62**

14

La QPC fête ses 10 ans

Aux origines de la question prioritaire de constitutionnalité **16**

Robert Badinter, président du Conseil constitutionnel de 1986 à 1995, garde des Sceaux de 1981 à 1986

Regards rétrospectifs sur la QPC **20**

Anne Levade, professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, président de l'Association française de droit constitutionnel

Bertrand Mathieu, professeur agrégé des Facultés de droit, président émérite de l'Association française de droit constitutionnel

QPC 2020 : penser collectivement la question citoyenne **26**

Nicole Maestracci, membre du Conseil constitutionnel, présidente du comité scientifique de QPC 2020

104 PARTAGER LES GRANDS DÉBATS CONSTITUTIONNELS

Vers un avenir durable : la jurisprudence environnementale du Conseil constitutionnel français innove 106

Daniel C.Esty, professeur à la Faculté de droit de Yale, Connecticut, États-Unis

Vers un contentieux constitutionnel indemnitaire 108

Mathieu Disant, professeur agrégé des Facultés de droit, professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne

110 LE CONSEIL EN MOUVEMENT

La continuité du fonctionnement du Conseil constitutionnel durant la crise sanitaire 114

120 RELATIONS INTERNATIONALES

Entretien

Papa Oumar Sakho, président du Conseil constitutionnel sénégalais 122

Marta Cartabia, présidente de la Cour constitutionnelle italienne 128

Laurent Fabius

**président du
Conseil constitutionnel**

ENTRETIEN

Dans la tempête sanitaire, le Conseil constitutionnel a tenu le cap de la protection des libertés fondamentales

En 2020, la crise sanitaire liée à la pandémie de covid-19, qui a plongé le monde dans une tragédie humaine sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale, a bouleversé l'exercice de nos libertés fondamentales. Comment le Conseil constitutionnel a-t-il traversé cette période hors du commun ?

En suivant un cap : la protection des libertés.

La force d'une loi fondamentale se mesure notamment, dit-on, à sa capacité d'aider une société à surmonter les coups durs. Face à la crise sanitaire, la Constitution de 1958 a démontré une fois de plus sa résilience dans des situations critiques. Au plus fort de la crise, l'État de droit a fonctionné et le Conseil constitutionnel a rempli son office de gardien de la Constitution. À l'heure des bilans, chacun pourra constater que le Conseil a fait face.

L'analogie est frappante avec ce qui avait été observé dans le cadre de l'état d'urgence dit « sécuritaire » établi en réponse aux attaques terroristes de 2015 : c'est en bonne partie par la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) qu'a été garantie l'effectivité du contrôle de constitutionnalité.

Initialement, les autorités publiques se sont abstenues de saisir le Conseil constitutionnel de la loi instituant un état d'urgence sanitaire. Ce n'est que lorsqu'a été votée sa prorogation que le Président de la République, le Président du Sénat et l'opposition parlementaire nous ont saisis par la voie directe. Mais, dans le même temps, par le canal de la QPC, le Conseil a très vite eu à connaître des grandes questions que la mise en œuvre du régime initial de l'état d'urgence sanitaire soulevait au regard des libertés publiques. À cet égard, le Conseil a eu à se prononcer sur le calendrier des élections municipales, sur les infractions pénales réprimant les manquements aux règles de confinement, ou encore sur les règles spéciales de la détention provisoire prévues dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

La crise sanitaire n'a-t-elle pas conduit, par la force de l'urgence, à dévier du cap de la protection de libertés ?

Non. Cette période, pas plus qu'une autre, n'a souffert d'aucune « éclipse des droits fondamentaux ». Tout au long de la crise sanitaire, le Conseil constitutionnel a défendu, comme c'est son rôle, les libertés fondamentales. Nous avons encadré la mise en place des traitements de données à caractère personnel de nature médicale aux fins de traçage ainsi que le régime des mesures de quarantaine et d'isolement. Nous avons souligné notamment que la prolongation de la détention provisoire pendant le confinement ne pouvait se faire sans l'intervention du juge judiciaire.

Bien sûr, il a fallu adapter l'organisation elle-même du Conseil aux contraintes sanitaires. J'ai veillé à ce que la continuité d'activité s'exerce dans des conditions propres à préserver au mieux la santé

//...

de toutes et tous. Nous avons tenu nos audiences publiques QPC et nos séances de délibéré dans le grand salon de l'aile Montpensier. La possibilité a été laissée aux avocats de s'exprimer, s'ils le souhaitaient, en visioconférence. Comme notre règlement intérieur le permet, nous avons dû restreindre la possibilité pour le public d'y assister, mais cela soulevait d'autant moins de difficulté que nous assurons une retransmission de nos audiences sur notre site internet.

Si ces solutions pratiques ont été temporairement utiles et même nécessaires, l'expérience montre que rien ne remplace les échanges « en personne ». Dès que cela a été possible du point de vue sanitaire, nous avons donc repris notre règle d'entendre les plaidoiries directement, sans visioconférence. Et, pour les échanges au sein même du Collège, y compris entre les séances, nous restons très attachés aux occasions de nous rencontrer, que nous essayons de cultiver comme un art.

Les commentateurs ont relevé que la validation par le Conseil constitutionnel du régime dit de sortie de l'état d'urgence sanitaire ne manquait pas de nuances. Comment présenteriez-vous cette décision ?

Saisis de certaines dispositions de la loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, nous avons été vigilants, suivant notre jurisprudence constante, à l'équilibre de la conciliation opérée par le législateur entre, d'une part, l'exigence constitutionnelle de protection de la santé et, d'autre part, le respect des droits et libertés fondamentaux. La conformité de ce dispositif à la Constitution n'a pu être admise qu'au regard d'un ensemble de conditions et, en particulier, la condition de limitation dans le temps des mesures restrictives de liberté auxquelles il peut donner lieu (il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires), de limitation de ces mesures dans l'espace (elles ne peuvent être édictées que dans les zones de circulation active du virus), et à la seule fin de protection de la santé.

Le Conseil a tenu à fixer sur plusieurs points l'interprétation que les autorités publiques et les juridictions compétentes devront faire de la loi. Il est certain, ainsi, que ce dispositif législatif ne pourrait être le cadre d'une mesure de confinement général telle que celle que l'état d'urgence sanitaire avait rendue possible. Le contrôle de constitutionnalité de la loi présente certes un caractère abstrait mais, face à ce type de mesures, il doit évidemment prendre en compte dans son évaluation des choix du législateur la dynamique très particulière d'une crise sanitaire liée à une pandémie, qui ne se compare que difficilement, par exemple, aux risques appelés sécuritaires.

« Tout au long de la crise sanitaire, le Conseil constitutionnel a défendu, comme c'est son rôle, les libertés fondamentales »

D'autres décisions du Conseil, celles censurant largement la loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet et la loi instituant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine, ont été également assez retentissantes…

Il n'y a pas que la crise sanitaire elle-même, en effet, qui ait mobilisé ces derniers mois le Conseil dans le contrôle du respect des libertés fondamentales. Les deux lois

que vous évoquez mettaient en jeu des libertés essentielles pour notre ordre démocratique. Contrairement à l'interprétation rapide qui a pu être faite par certains de ces décisions, elles n'ont nullement mis en cause la vocation du législateur, s'il l'entend, à combattre la diffusion de contenus haineux sur internet ou à imposer des mesures de sûreté à des auteurs d'infractions terroristes à leur sortie de prison. Mais, comme le requiert la Constitution, il revient au Conseil de s'assurer que les modalités retenues à cette fin sont aussi proportionnées qu'adaptées et nécessaires au regard de l'objectif poursuivi. Nous avons dit clairement ce qu'il en est. Au Parlement d'en tirer toutes les conséquences.

Cette année, la QPC fête ses 10 ans. Quel bilan tirez-vous de l'application de ce nouveau droit donné au citoyen au cours d'un procès de s'opposer à l'application d'une loi qu'il estime contraire aux grands principes du droit ?

Dix ans dans la vie d'une procédure juridictionnelle est une durée relativement courte mais suffisante pour dresser un premier bilan sérieux. Pour la QPC, que j'appelle souvent la « question citoyenne », ces dix ans ont été d'une grande intensité.

Dès son origine, il faut se rappeler quelle révolution elle a été dans notre société marquée par une tradition légicentrique. À partir de 2010, le citoyen a pu contester toute loi votée par le Parlement en se prévalant de la norme suprême du pays : la Constitution. La QPC a marqué un progrès important en faveur de l'amélioration de nos droits fondamentaux. Par exemple, le droit à l'assistance d'un avocat en garde à vue, la protection des libertés publiques pendant l'état d'urgence, la prise en compte du principe de fraternité dans l'aide humanitaire, l'exigence constitutionnelle de l'intérêt supérieur de l'enfant ou encore la consécration comme objectif de valeur constitutionnelle de la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains : toutes ces avancées, c'est à la QPC et au Conseil constitutionnel qu'on les doit. Cette « question citoyenne » donne l'exemple d'une procédure qui permet à chacun de faire vivre au rythme du temps le patrimoine des libertés fondamentales commun à tous.

En dix ans, la QPC a beaucoup mûri. Deux exemples récents montrent son potentiel d'agent multiplicateur au service des principes fondamentaux du droit.

En reconnaissant par une décision de décembre 2019 un principe de responsabilité de l'État du fait des lois déclarées inconstitutionnelles, le Conseil d'État a permis au constitutionnalisme de franchir une nouvelle étape et parfait les effets de la QPC. En pratique et depuis lors, à chaque fois qu'il a été saisi, le Conseil constitutionnel a quasi systématiquement souhaité laisser jouer ce régime d'indemnisation.

Par une autre décision rendue sur QPC en mai 2020, confirmée et précisée en juillet 2020, le Conseil constitutionnel a opéré un revirement de jurisprudence et fait entrer les ordonnances non ratifiées dans le giron de la protection par le Conseil constitutionnel des droits et libertés fondamentales dès l'expiration du délai d'habilitation. Sans remettre en cause les autres voies de recours fondées sur d'autres motifs et sans affecter en rien le rôle du Parlement seul à même, par leur ratification expresse, de donner aux ordonnances

« La QPC a marqué un progrès important en faveur de l'amélioration de nos droits fondamentaux »

//...

valeur législative dès leur signature, l'innovation que nous avons décidée consolide le contrôle des ordonnances non ratifiées affectant les droits et libertés des citoyens. Le Conseil constitutionnel est ainsi le juge de la conformité à la Constitution de toute la matière législative.

« Avec la QPC, la Constitution apparaît davantage comme un patrimoine vivant au service des citoyens »

Avec la QPC, la Constitution apparaît davantage comme un patrimoine vivant au service des citoyens. Cette conclusion ressort clairement du vaste programme de recherches universitaires que nous avons initié, dans la perspective des dix ans de la procédure, afin d'en établir en toute transparence un bilan juridique et sociologique. Les résultats de ces recherches sont publiés dans un numéro hors-série de notre revue *Titre VII*. Ils ont été mis en discussion lors d'un séminaire qui s'est tenu au Conseil en présence de plus de cinquante chercheurs, de l'ensemble des membres du Collège et des membres du Comité scientifique du projet QPC 2020 présidé par notre collègue Nicole Maestracci. Cela a permis d'évaluer les progrès obtenus grâce à la QPC – ils sont conséquents –, et les marges d'amélioration – elles existent – de la procédure. Il faut à présent en assurer un suivi périodique pour nous permettre à l'avenir, avec tous ceux qui partagent la préoccupation du succès de la QPC, de vérifier la réalité des progrès qu'elle permet concernant la protection des droits et libertés garantis par notre Constitution.

Le niveau de connaissance de la QPC par les citoyens est-il à la hauteur de la protection qu'elle peut leur procurer ?

Si la QPC est une révolution, il s'agit d'une « révolution de velours ». Dans la perspective des dix ans de cette question citoyenne, nous avons souhaité connaître la perception par l'opinion publique de cette procédure. Nous avons fait réaliser un sondage auprès de mille personnes. Il en ressort que plus de 80 % des Français en ont une perception positive car ils y voient une avancée au profit des citoyens. Il reste que leur connaissance de la procédure est encore assez faible. C'est donc avec l'objectif de faire connaître la QPC à un public plus large que nous avons décidé d'organiser en novembre 2020 un grand rendez-vous sous la forme d'une émission diffusée sur internet, associant les acteurs de cette procédure, représentants de l'exécutif, parlementaires, présidents de cours suprêmes, avocats et citoyens.

Proposition de révision de la Constitution, multiplication des recours, etc., les leviers proposés par les citoyens pour renforcer la protection de l'environnement renvoient pour beaucoup au droit. Comment le Conseil constitutionnel s'est-il trouvé concerné par une telle poussée en faveur de l'environnement ?

En tant que gardien des principes fondamentaux du droit, le Conseil a consacré cette année la protection de l'environnement comme un nouvel objectif à valeur constitutionnelle. Non sans originalité par rapport aux décisions rendues par les juridictions suprêmes d'autres pays, nous avons reconnu à cet objectif une dimension extraterritoriale, en désignant l'environnement comme « patrimoine commun des êtres humains ». C'est en tenant compte de cette dimension que nous avons validé la loi qui interdisait d'exporter des pesticides en

raison de leur toxicité, alors même qu'un tel poison pouvait être autorisé dans d'autres pays. Ce contentieux de l'environnement va sans doute se développer.

Quelles sont les autres décisions marquantes de l'année écoulée ?

Je note une place accrue du droit social dans le contentieux constitutionnel. En matière de négociation collective, le Conseil a reconnu pour la première fois le principe de la liberté contractuelle tout en encadrant les pouvoirs du ministre du travail en ce domaine. Dans le domaine de l'enseignement supérieur, nous avons eu à connaître des questions majeures. Cela a donné lieu à l'affirmation inédite selon laquelle l'exigence constitutionnelle de gratuité s'applique à l'enseignement supérieur, précision étant faite que cette exigence ne fait pas obstacle à ce que des droits d'inscription modiques soient perçus en tenant compte, le cas échéant, des capacités financières des étudiants. Concernant « Parcoursup », nous avons consacré l'existence d'un droit constitutionnel à l'accès aux documents administratifs et jugé que chaque établissement d'enseignement supérieur doit rendre compte des critères en fonc-

//...

tion desquels ont été examinées les candidatures.

Beaucoup de décisions importantes sont intervenues cette année sur le terrain des libertés individuelles. Le Conseil a en particulier été amené à préciser la portée du principe suivant lequel « nul ne peut être arbitrairement détenu ». Nous avons jugé que le législateur ne pouvait permettre le maintien à l'isolement ou en contention en psychiatrie au-delà d'une certaine durée sans contrôle du juge judiciaire. Nous avons rappelé que l'état d'urgence sanitaire ne permettait pas de prolonger les détentions provisoires sans l'intervention du juge judiciaire.

Je veux signaler enfin la modernisation de notre jurisprudence sur les « cavaliers législatifs » : tout en soulignant que ce contrôle ne préjuge en rien de la conformité du contenu des dispositions censurées aux exigences constitutionnelles, nous tenons désormais, pour chaque loi, à rappeler le périmètre initial du texte, puis à faire apparaître pourquoi la disposition censurée doit être regardée comme dénuée de lien direct ou même indirect avec celui-ci.

Quelles leçons tirez-vous de la première application de la procédure dite du référendum d'initiative partagée (RIP) qui avait donné lieu à de vifs débats en 2019 ?

Après avoir contrôlé, comme c'est notre office, tout le processus, nous avons constaté que la proposition de loi visant à faire obstacle à la privatisation du Groupe ADP (anciennement Aéroports de Paris) n'avait pas obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Puis, comme nous le faisons pour les élections ou les référendums, nous avons tenu à formuler des observations sur la première mise en œuvre de cette procédure. Si le recueil électronique des soutiens a permis d'obtenir des résultats fiables, il est apparu que la procédure avait également présenté des insuffisances et plusieurs défauts ou soulevé des interrogations : par exemple, le manque d'ergonomie du site dédié souvent perçu comme complexe, peu intuitif et insuffisamment adapté à une consultation destinée à un large public. Ou encore la question de l'absence de dispositions relatives à l'organisation d'un débat public ou d'une campagne d'information audiovisuelle. Plusieurs améliorations ont été préconisées, comme une réflexion sur l'intérêt de définir un dispositif d'information du public.

Dès votre installation, vous avez souhaité approfondir les relations du Conseil constitutionnel avec l'extérieur, comment cela s'est-il traduit en 2020 ?

Avec le collège qui m'entoure, j'ai la conviction que, plus les cours suprêmes sont ouvertes sur le monde, plus l'État de droit est solide.

Dès que nous le pouvons, nous allons désormais à la rencontre de nos concitoyens, dans les écoles, les universités, etc. Depuis 2019, le Conseil constitutionnel siège régulièrement en région. Cette année, à Pau puis Lyon, nous avons tenu des audiences QPC publiques, en marge desquelles nous avons eu des échanges approfondis avec notamment les magistrats, les avocats, les professeurs de droit et les étudiants. Je me réjouis de l'accueil qui nous est à chaque fois réservé et des initiatives originales qui voient le jour, à l'image du travail des étudiants de la Faculté de droit de Lyon qui se sont essayés, de manière volontaire et constructive, à la rédaction de projets de décisions, prenant la mesure des défis d'une telle tâche. Nous reprendrons ce processus de délocalisation de certaines de nos audiences dès que la situation sanitaire le permettra.

Avec nos homologues étrangers, nous entretenons un dialogue permanent, avec et sans paroles. Avec paroles, par des échanges réguliers, à l'image du sémi-

naire sur le « constitutionalisme global » organisé chaque année en septembre par l'Université de Yale et regroupant pendant plusieurs jours des présidents et membres de cours suprêmes pour débattre des défis contemporains de la justice constitutionnelle. Cette année, le séminaire en visioconférence a été l'occasion d'échanger nos expériences sur le traitement de la crise sanitaire ou encore de l'urgence climatique. À la croisée des regards, le raisonnement juridique de chacun se trouve renforcé par une bonne connaissance de celui des autres. Dialoguant sans paroles également, nous sommes attentifs aux tendances et pratiques étrangères en matière de protection des libertés fondamentales. À cet égard, nous avons pu observer que la crise sanitaire avait été l'occasion de « décomplexer » certains dirigeants politiques qui en ont profité pour fissurer l'État de droit. Face à de tels comportements, nous ne dirons jamais assez que la finalité de lutter contre la crise ne justifie pas les moyens de s'en prendre aux principes fondamentaux du droit qui cimentent nos sociétés. Juges constitutionnels, à la vigie !

Comment réagissez-vous à l'arrêt rendu par le Tribunal constitutionnel de Karlsruhe le 5 mai 2020 mettant en cause la constitutionnalité de la politique de rachats de titres publics menée par la Banque centrale européenne ?

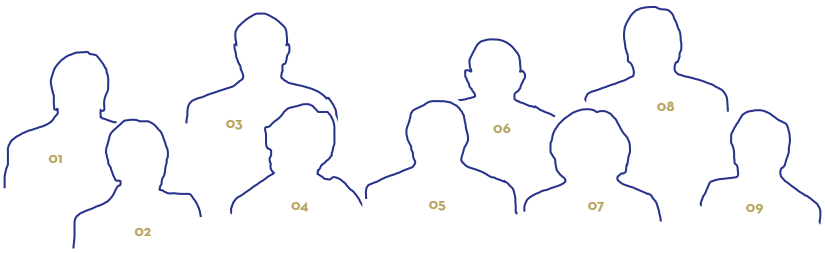
Avec, je le reconnais, une certaine perplexité. Quel impact de la décision du Tribunal constitutionnel sur les mécanismes financiers européens ? Comment éviter que tel ou tel pays ne conteste l'ordre juridique européen, en profitant d'une brèche ? Ces questions sont posées.

Depuis 2007, le Conseil constitutionnel juge que le constituant a consacré « l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international ». Si la jurisprudence du Conseil veille à la protection de l'identité constitutionnelle de la France en des termes qui ne sont pas sans évoquer la jurisprudence dite « Solange » de nos collègues allemands, l'harmonie de cette intégration est aussi une des boussoles de notre jurisprudence, comme l'atteste ce que nous jugeons de l'exigence constitutionnelle de transposition des directives.

« Nous ne dirons jamais assez que la finalité de lutter contre la crise ne justifie pas les moyens de s'en prendre aux principes fondamentaux du droit qui cimentent nos sociétés. Juges constitutionnels, à la vigie ! »

Particulièrement dans les contextes de crise – économique, sécuritaire, sanitaire – propres à réveiller les égoïsmes nationaux, on ne doit pas oublier que la communauté de droit fait la force de l'Union européenne, y compris par la protection partagée des droits fondamentaux. Cela demeure l'un de nos biens les plus précieux.

LA COMPOSITION DU COLLÈGE



LES MEMBRES AU 1er SEPTEMBRE 2020

01_ François Pillet

02_ Dominique Lottin

03_ Alain Juppé

04_ Claire Bazy Malaurie

05_ Laurent Fabius, président

06_ Jacques Mézard

07_ Nicole Maestracci

08_ Michel Pinault

09_ Corinne Luquiens

Sont membres de droit du Conseil constitutionnel les anciens présidents de la République. Seul y siège actuellement le président Valéry Giscard d'Estaing.

UNE INSTITUTION COLLÉGIALE

9
Sages

Toutes les décisions du Conseil constitutionnel sont prises par un collège de **9 MEMBRES**, que l'on appelle aussi les « Sages ».

Ils sont nommés pour 9 ans.

3 sont désignés par le Président de la République,
3 par le président de l'Assemblée nationale,
3 par le président du Sénat.

Le Président de la République nomme le président du Conseil parmi ces **9 MEMBRES.**
Le Conseil se renouvelle par tiers **TOUS LES 3 ANS.**

L'indépendance de l'institution est assurée par :

- Le mandat non renouvelable des membres nommés.
- Une obligation de réserve.
- Une incompatibilité avec toute fonction élective ou toute autre activité professionnelle.

Tous les citoyens jouissant de leurs droits civiques et politiques peuvent être nommés au Conseil constitutionnel. En pratique, il est fait appel à des personnalités dont la compétence est reconnue.

La composition du Conseil tend vers la parité entre les femmes et les hommes.

Le Conseil constitutionnel est une institution collégiale : toutes ses décisions sont rendues en formation plénière. Il faut qu'au moins 7 membres soient présents pour rendre une décision.
Les décisions sont prises à la majorité. Des désaccords peuvent exister entre les membres : en cas de partage des voix, le président a voix prépondérante.

La QPC fête ses 10 ans

Instaurée par la révision constitutionnelle de 2008, la question prioritaire de constitutionnalité, dite QPC, est entrée en vigueur le 1er mars 2010. Depuis lors, la possibilité donnée à des autorités politiques de saisir le Conseil avant la promulgation de la loi se double de la faculté nouvelle pour tout citoyen impliqué dans un procès de contester la loi qui lui est appliquée en invoquant la Constitution, norme suprême de notre pays. Les 10 ans d'existence de la QPC sont l'occasion de dresser un premier bilan de cette « question citoyenne » qui a permis des avancées remarquables dans l'exercice des droits fondamentaux communs à tous.

740

décisions QPC prises par le Conseil constitutionnel entre le 1er mars 2010 et le 1er mars 2020

ÉMISSION SPÉCIALE QPC 2020

Pour les dix ans de la QPC, le Conseil constitutionnel propose une émission spéciale sur son site afin de faire, avec l'ensemble des parties prenantes, le bilan de ces dix ans et évoquer les perspectives d'avenir de cette procédure. Cette émission sera à voir à compter de fin novembre sur le site du Conseil constitutionnel.

Robert Badinter

Président du Conseil
constitutionnel de 1986 à 1995

Garde des Sceaux de 1981 à 1986

REGARD

Aux origines de la question prioritaire de constitutionnalité

En 1989, année du bicentenaire de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, je publiais une tribune dans *Le Monde*[1] dans laquelle je dénonçais l'ambiguïté de la situation des justiciables en France. Ils pouvaient saisir la Cour européenne des droits de l'Homme à Strasbourg, depuis octobre 1981, en invoquant la non-conformité d'une loi à la Convention européenne de sauvegarde des libertés et des droits fondamentaux. En revanche, l'accès au Conseil constitutionnel à Paris afin de faire constater la violation de leurs droits fondamentaux, leur était refusé.

Ce déséquilibre institutionnel, qui faisait du citoyen français un majeur conventionnel mais un mineur constitutionnel, ne devait plus durer. Il convenait d'y remédier en introduisant dans notre droit une exception d'inconstitutionnalité.

Président de la République, François Mitterrand ne prisait guère le contrôle de constitutionnalité. Il préférait la République parlementaire. J'entrepris de le convaincre en faisant valoir que l'occasion était unique : alors que l'on célébrait le bicentenaire de la Déclaration des droits de l'Homme, il pourrait dire aux citoyens que, grâce à l'exception d'inconstitutionnalité et à l'ouverture aux justiciables de la juridiction constitutionnelle, chacun pourrait faire respecter ses droits et libertés fondamentales. L'aspect politique de l'argument l'a intéressé – d'autant plus qu'il était convaincu que le Sénat s'opposerait à ce projet de révision constitutionnelle, par hostilité à l'égard de la majorité de gauche.

Je me mis donc au travail avec le premier président de la Cour de cassation, Pierre Drai, le vice-président du Conseil d'État, Marceau Long, et Bruno Genevois, secrétaire général du Conseil constitutionnel, pour élaborer la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité. Nous créâmes ainsi une procédure de filtrage complexe.

Comme le relevait le doyen Vedel, ce filtre ne devait pas être un bouchon, mais il était nécessaire pour éviter que le Conseil constitutionnel ne soit submergé par les actions des justiciables. En outre, dans ma pensée, associer étroitement les juridictions suprêmes à ce filtrage était une manière d'imprégner toute la justice française de la culture du respect des droits fondamentaux sur lesquels repose la justice américaine et celle de bien des pays européens.

Ainsi fut fait : le projet de révision constitutionnelle créant l'exception d'inconstitutionnalité fut voté en 1990 par l'Assemblée nationale, à majorité de gauche[2]. Parmi les opposants, on comptait alors deux jeunes députés pleins d'allant – Nicolas Sarkozy et François Fillon.

Le texte fut repoussé par le Sénat, en majorité de droite. Nous ne pouvions évidemment en rester là.

En 1993, la commission Vedel pour la réforme des institutions se déclara favorable à l'exception d'inconstitutionnalité. Il est vrai qu'elle comptait parmi ses membres certains de ses promoteurs les plus actifs, notamment les professeurs Guy Carcassonne et Olivier Duhamel. Un nouveau texte de révision constitutionnelle fut donc déposé sur le bureau du Sénat. Mais l'exception d'inconstitutionnalité ne figurait pas dans la loi constitutionnelle adoptée en 1993[3]...

Heureusement, avec le temps, les esprits évoluèrent et l'on connaît la suite. En 2007, la commission Balladur fut constituée. Édouard Balladur, après avoir combattu le contrôle de constitutionnalité en 1993 lorsqu'il était Premier ministre de la cohabitation, s'était convaincu que l'on ne pouvait ouvrir aux justiciables français le contrôle de conventionnalité et leur refuser le contrôle de constitutionnalité.

Les esprits étaient donc prêts. Le reste appartient à l'histoire parlementaire. Il demeure que vingt ans ont été perdus parce que les assemblées, particulièrement le Sénat, étaient hostiles à tout renforcement des pouvoirs du Conseil constitutionnel. ////

1 *Le Monde*, 3 mars 1989.

2 Projet de loi constitutionnelle du 30 mars 1990, n° 1203, adopté par l'Assemblée nationale le 25 avril 1990 (1re lecture) et le 21 juin 1990 (2e lecture).

3 Loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993.

10 ans de QPC en chiffres

Données pour la période du 1er mars 2010 au 1er mars 2020

— DEPUIS L'INSTAURATION DE LA QPC —

Au total, **740 DÉCISIONS** QPC ont été rendues par le Conseil constitutionnel.

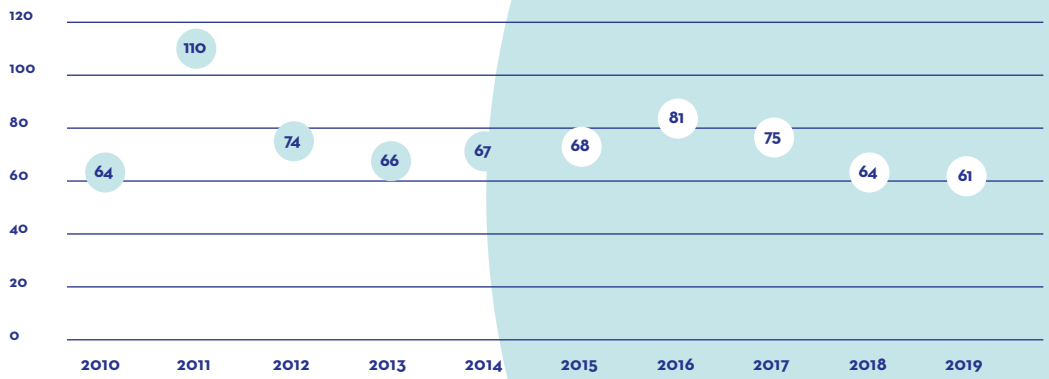
74 JOURS, c'est le délai moyen de prononcé des décisions par le Conseil.

En moyenne, **2 DÉCISIONS** QPC sont prises **CHAQUE SEMAINE** par le Conseil constitutionnel.

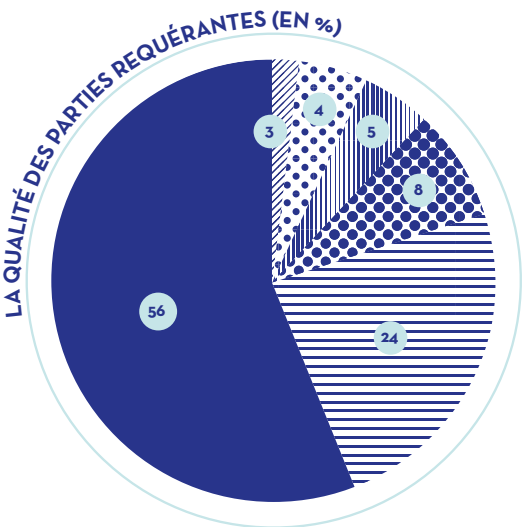
Les QPC représentent environ **80 % DES DÉCISIONS RENDUES** par le Conseil constitutionnel.

Près d'**1/3 DES DISPOSITIONS** examinées sont jugées **NON-CONFORMES** à la Constitution (non-conformité totale ou partielle, avec ou sans effet différé).

— LE NOMBRE DE DÉCISIONS RENDUES PAR ANNÉE —

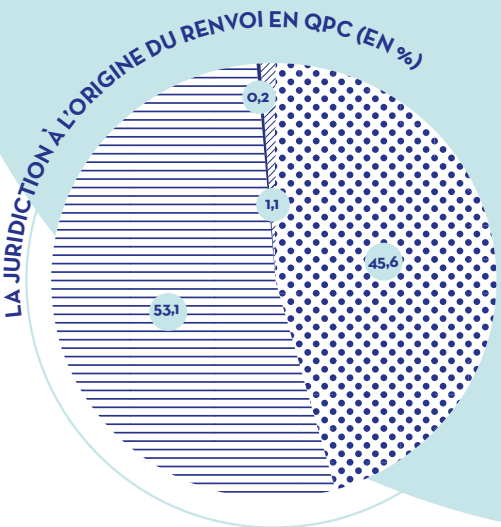


LA QUALITÉ DES PARTIES REQUÉRANTES (EN %)



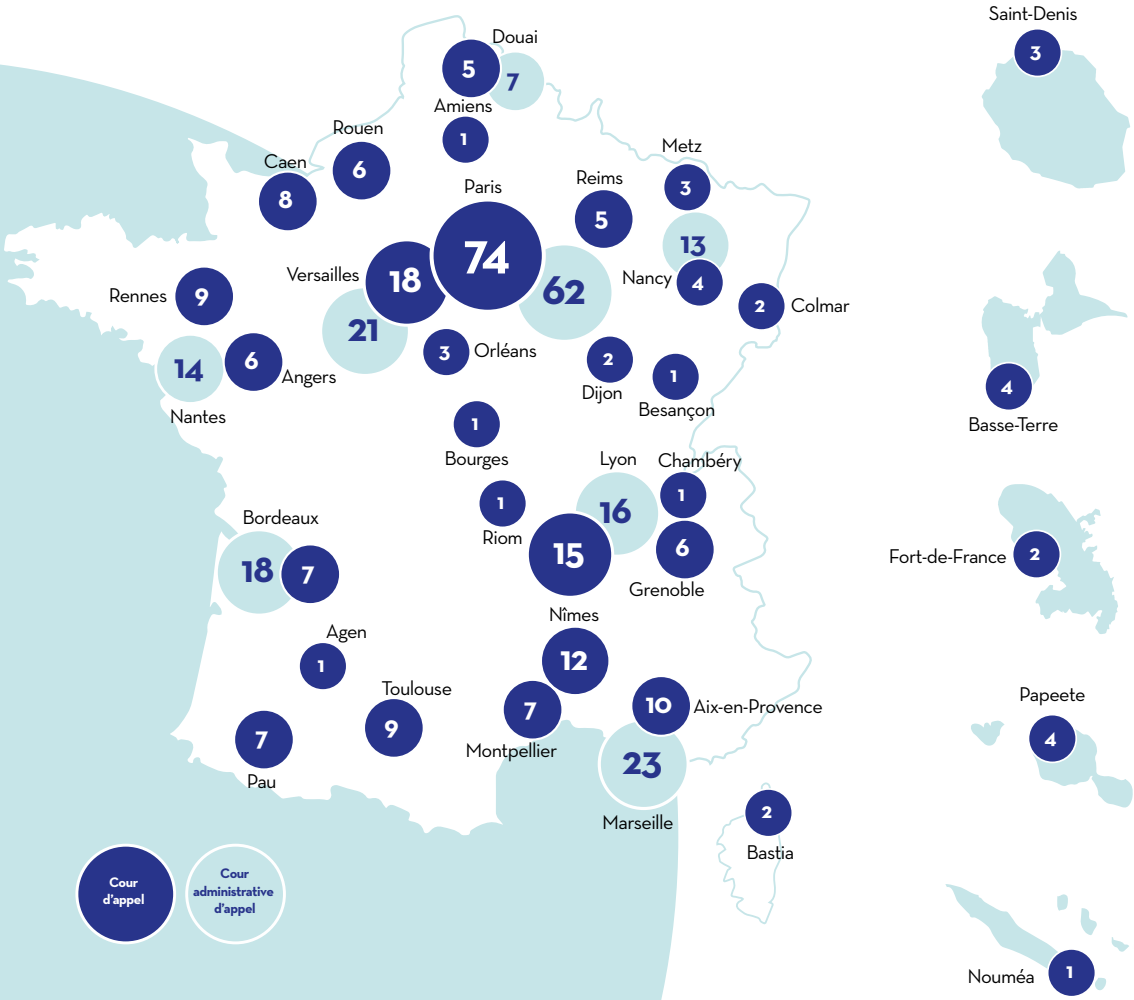
Personne physique · Société · Association · Collectivité territoriale · Syndicat · Autres : fédération, ordre professionnel ou établissement public

LA JURIDICTION À L'ORIGINE DU RENVOI EN QPC (EN %)

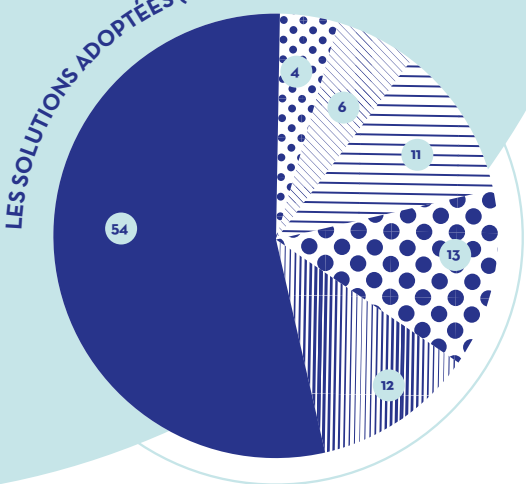


Cour de cassation · Conseil d'État · Autres cas · Rectification d'office

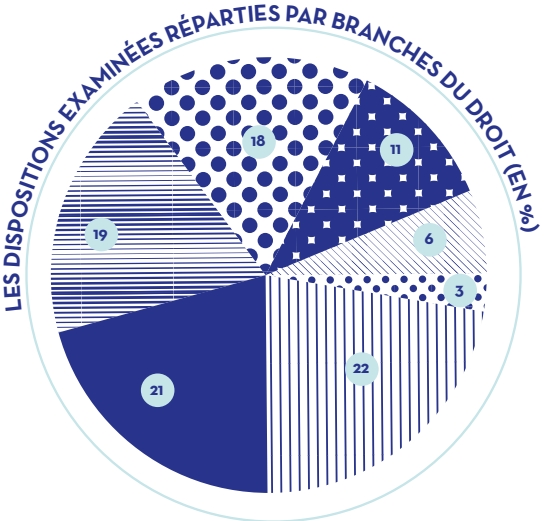
– LA RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES SAISINES –



LES SOLUTIONS ADOPTÉES (EN %)



LES DISPOSITIONS EXAMINÉES RÉPARTIES PAR BRANCHES DU DROIT (EN %)



Anne Levade

Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Président de l'Association française de droit constitutionnel

REGARDS RÉTROSPECTIFS SUR LA QPC

Bertrand Mathieu

Professeur agrégé des Facultés de droit

Président émérite de l'Association française de droit constitutionnel

Tout commença un matin de juillet 2008. Sur l'initiative de Guy Carcassonne, à quelques heures de la première réunion du Comité Balladur, les constitutionnalistes qui en étaient membres se retrouvaient dans un café de la place de l'Alma. Premiers échanges sur les sujets qui semblaient essentiels et, sans surprise, l'un d'eux fit l'unanimité : la mise en place d'un contrôle de constitutionnalité *a posteriori*. Qu'importe si les motivations divergeaient, nous étions d'accord pour unir nos forces. Cela seul importait, car le sujet ne ferait pas d'emblée consensus au sein du Comité.

Ensuite, c'est sur les modalités qu'il fallut s'accorder. Sécurité juridique oblige, l'option d'un contrôle diffus par les juges du fond fut rapidement écartée. En revanche, la mise en place d'un filtre s'imposait pour éviter que le Conseil ne fût submergé. Quant à l'idée, formulée par le président Debré, de confier à celui-ci le contrôle de conventionnalité, elle joua son rôle d'épouvantail mais ne fut guère explorée.

Première étape franchie. Le 29 octobre, dans son rapport, le Comité Balladur préconisait de « reconnaître aux justiciables un droit nouveau : l'exception d'inconstitutionnalité ».

Mais rien n'était encore gagné. Déjà, au sein de l'Élysée, le mot d'ordre était que la question devait faire l'objet d'une réflexion ! Pourtant, le futur article 61-1 fut adopté presque facilement. Puis vint l'étape la plus délicate car la plus technique : le projet de loi organique relative à son application. Les obstacles politiques levés, surgissaient ceux de nature juridique.

Le plus épineux était bien sûr l'articulation avec le contrôle de conventionnalité qui justifia que la question de constitutionnalité devint prioritaire. Bilan : il fallut deux ans et demi pour que la QPC entre en vigueur et, dix ans plus tard, l'heure est au bilan.

Le premier constat, positif, est partagé par les auteurs de ces lignes. La QPC est un succès : les acteurs du procès s'en sont emparés, le Conseil s'est transformé, la Constitution irrigue toutes les branches du droit jusque dans les débats parlementaires.

Pour le reste, des nuances nous semblent justifier que chacun prenne la plume en son nom propre.

BM — Certaines évolutions conduisent à s'interroger.

D'abord, sur le point de savoir si le Conseil saura résister à la tentation créatrice qui est celle de la Cour européenne des droits de l'homme.

Ensuite, sur les rapports entre le Conseil constitutionnel et le législateur. En modulant les effets dans le temps de ses décisions d'abrogation, en substituant temporairement une disposition nouvelle à la disposition législative inconstitutionnelle (n° 2010-10 QPC) ou en indiquant au législateur la voie à suivre (n° 2019-827 QPC), le Conseil s'immisce dans le travail et l'agenda parlementaires. Et cela a des prolongements, par exemple lorsque le Conseil d'État en déduit la responsabilité de l'État du fait d'une disposition législative inconstitutionnelle (CE 24 décembre 2019 n° 425981). En réalité, si cette réforme s'imposait, les craintes de ceux qui y voyaient une nouvelle phase du déclin de la loi et un affaiblissement du politique face au juge n'étaient pas totalement infondées.

AL — Je n'ai pas à proprement parler d'inquiétudes sur l'avenir de la QPC car il me semble que deux défis majeurs ont été d'ores et déjà relevés.

Le premier tenait aux conséquences de son caractère prioritaire. Passés les moments de tensions entre juges du filtre et Conseil constitutionnel, on a vu comment les premiers se sont adaptés, tandis que le second trouvait de nouveaux moyens d'établir un dialogue avec la Cour de justice en usant du renvoi préjudiciel. Rien que de très normal : les deux contrôles ne se recouvrent pas. Il sera intéressant de voir si le Conseil estime utile de formuler un jour une demande d'avis à la Cour de Strasbourg.

Le second concernait le contrôle *a priori* que d'aucuns disaient condamné. Il n'en est rien et même la QPC l'a renforcé, ce dont je me réjouis.

Pau et Lyon,

deux nouvelles destinations des audiences « hors les murs » du Conseil constitutionnel

Depuis février 2019, le Conseil constitutionnel tient régulièrement en région certaines de ses audiences publiques sur les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC). Deux audiences « hors les murs » ont ainsi été organisées au cours de l'année 2020.

Le Conseil avait siégé en février 2019 à la Cour d'appel de Metz, puis en mai à la Cour administrative d'appel de Nantes. Le 6 novembre 2019, le Conseil constitutionnel a tenu une audience publique dans les locaux de la Cour d'appel de Pau. Puis, le 4 mars 2020, il s'est déplacé dans les locaux de la Cour administrative d'appel de Lyon.

Deux affaires en matière fiscale (questions prioritaires de constitutionnalité n° 2019-812 et n° 2019-813) étaient inscrites à l'ordre du jour de l'audience tenue à la Cour d'appel de Pau. Le public présent à la Cour administrative d'appel de Lyon a quant à lui assisté à l'examen de dispositions issues du code du commerce et du code du travail (QPC n° 2019-830 et 2019-831).

Présents par centaines dans les salles d'audience et les salles de retransmission aménagées pour l'occasion, les publics palois et lyonnais ont assisté aux échanges contradictoires entre les requérants, les intervenants et le représentant du Gouvernement, ainsi qu'aux échanges suscités par les membres du Conseil au moyen de questions aux parties.

Comme le rappelle le président du Conseil constitutionnel, Laurent Fabius, ces déplacements se justifient d'autant mieux que « la question prioritaire de constitutionnalité – qui célèbre cette année ses 10 ans d'existence – est l'affaire de tous puisqu'elle est ouverte à tous les justiciables ».

En se déplaçant ainsi hors des murs du Palais-Royal, les neufs membres du Conseil permettent à un plus grand nombre de citoyens de découvrir dans les cours d'appel ou cours administratives d'appel proches de chez eux la réalité de la justice constitutionnelle.

Ces audiences « foraines » sont également l'occasion, pour le Président et les membres du Conseil, d'aller à la rencontre des magistrats et avocats du ressort, susceptibles de soulever des QPC au cours de toute procédure.

Désireux de prolonger les déplacements du Conseil par des échanges privilégiés avec les professeurs et étudiants des villes d'accueil du Conseil, le président Fabius a fait le choix de se déplacer une seconde fois dans ces

Retrouvez en vidéo les déplacements à Pau et à Lyon du Conseil constitutionnel

bit.ly/qpcpaulyon

villes afin de leur présenter les décisions rendues dans l'intervalle par le Conseil constitutionnel sur les affaires audiencées. Ses interventions, à la Faculté de droit de Pau le 15 novembre 2019 et à l'Université Lyon III le 12 mars 2020, lui ont permis d'évoquer plus longuement avec les étudiants, le rôle et les missions du Conseil constitutionnel et le travail de ses membres.

À Lyon, un groupe d'étudiants a même eu la possibilité de soumettre au président Fabius, avant le début de sa conférence, les décisions qu'ils avaient eux-mêmes rédigées sur les affaires inscrites à l'audience la semaine précédente. Cet exercice, propice à de riches échanges, a été l'occasion pour le président Fabius d'expliciter dans un cadre restreint la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de QPC.

4 mars 2020

Audience publique QPC à la Cour administrative d'appel de Lyon

Régis Fraisse

Président de la Cour administrative d'appel de Lyon

Le 4 mars 2020 à 10h56, le TGV, en provenance de Paris, entre en gare de Lyon Part-Dieu, avec à son bord le président Laurent Fabius, accompagné des huit autres membres du Conseil constitutionnel, de son secrétaire général et de ses collaborateurs.
Après Metz, Nantes et Pau, c'est au tour de Lyon, la capitale des Gaules, d'être distinguée pour être le théâtre de la quatrième audience « hors les murs » du Conseil constitutionnel, un choix qui n'est pas totalement le fruit du hasard lorsque l'on sait que deux membres de la Cour administrative d'appel de Lyon ont appartenu au service juridique du Conseil constitutionnel, l'un de 2001 à 2011 et l'autre de 2011 à 2014.

Quel honneur ! Mais quel défi également ! L'honneur, ce sont les magistrats administratifs et judiciaires lyonnais qui en ont été les premiers bénéficiaires. Ils ont pu dialoguer en toute liberté et simplicité avec le président et les membres du Conseil sur l'institution, la question prioritaire de constitutionnalité, les droits et libertés… Cela eût été inconcevable il y a une quinzaine d'années alors que la Constitution, dissimulée derrière la loi-écran, était quasiment absente des prétoires et que le Conseil constitutionnel ressemblait plus à un régulateur des pouvoirs publics qu'à une juridiction.
Le défi portait plus particulièrement sur l'audience de l'après-midi. Le public serait-il présent en pleine semaine de vacances scolaires ? Comprendrait-il la portée des QPC ?

//…

De l'aveu de tous les participants, ce fut une réussite ! Les trois grandes salles d'audience prévues, dont deux avec retransmission en direct, étaient combles et n'ont pu accueillir la totalité des personnes souhaitant assister à cette audience exceptionnelle. On pouvait en particulier noter la présence d'étudiants qui s'étaient engagés à rédiger des projets de décision en vue de les comparer aux décisions officielles que le président Fabius devait rendre publiques la semaine suivante devant plusieurs centaines d'étudiants et de professeurs à l'Université Jean Moulin Lyon III.
Quant aux QPC enrôlées, elles étaient facilement compréhensibles par un public les découvrant à l'audience : une relative aux autorisations d'exploitation commerciale pour savoir si l'obligation de prendre en compte l'impact des projets sur les centres-villes portait une atteinte excessive à la liberté d'entreprendre, l'autre concernant la justice prud'homale et demandant si la limitation de la compétence du défenseur syndical au ressort d'une région portait atteinte au principe d'égalité devant la justice, aux droits de la défense et au droit à un recours juridictionnel effectif.
17h34 : Le TGV quitte la gare de la Part-Dieu pour Paris, mais demeure le sentiment partagé que de telles audiences qui permettent au citoyen de province de rencontrer son juge constitutionnel et qui contribuent au dialogue des juges doivent se perpétuer.

12 mars 2020

Conférence de Laurent Fabius à la Faculté de droit de Lyon

Un moment d'échange privilégié avec les étudiants

Merci à Pascale Deumier et Philippe Blachèr

Professeurs à la Faculté de droit de l'Université Lyon III

La rencontre délocalisée du Conseil constitutionnel, organisée à la Faculté de droit de l'Université Jean Moulin (Lyon III) et son doyen Hervé de Gaudemar, fut l'occasion pour les étudiants d'affiner leur compréhension du procès constitutionnel. Familiarisés avec la jurisprudence du Conseil, qu'ils travaillent dès la première année, de nombreux étudiants de licence, master et doctorats, répartis en deux amphithéâtres, ont pu approfondir leur connaissance du contentieux constitutionnel en écoutant et en dialoguant avec le président Fabius. À cette occasion, trois points furent particulièrement mis en évidence

//...

par le Président : le rôle central du justiciable dans la procédure ; l'importance des plaidoiries au cours de l'audience ; la portée concrète de la QPC. L'explication des décisions QPC rendues à cette occasion a permis de compléter les connaissances académiques par une mise en situation des problèmes de constitutionnalité.
La rencontre délocalisée a également été l'occasion pour certains étudiants de mesurer les contraintes et difficultés de la prise de décision et de la rédaction d'une décision constitutionnelle. En effet, une quarantaine d'étudiants, encadrés par les professeurs Pascale Deumier et Philippe Blachèr, se sont prêtés au jeu de la rédaction de projets sur les deux affaires présentées lors de l'audience lyonnaise (QPC 830 et 831). Ce groupe, composé sur la base du volontariat au sein des Master 1 (« culture judiciaire » ; « professions judiciaires » ; « droit public »), Master 2 (« droit public fondamental ») et de l'Institut d'études judiciaires (« préparation à l'École nationale de la magistrature »), a exploré les travaux préparatoires des dispositions contestées, épluché la jurisprudence constitutionnelle pertinente, assisté aux audiences à l'invitation de la Cour administrative d'appel de Lyon, délibéré sur le sens de leurs décisions puis s'est prêté au difficile exercice de la rédaction. Leurs projets de décision ont été envoyés au Conseil constitutionnel et ils ont pu bénéficier d'une analyse précise et personnalisée de leur travail par le président Fabius, lors d'une rencontre dédiée, avant sa conférence à la Faculté de droit. À cette occasion, les étudiants ont été marqués par le fait que le juge constitutionnel ne se contente pas de dire « oui » ou « non » au maintien de l'application d'une loi ; il préfère parfois rendre des décisions intermédiaires qui complètent le texte législatif par le jeu des réserves d'interprétation. Ainsi dans l'une des deux affaires, le Conseil constitutionnel n'a pas censuré la loi ; elle est simplement complétée afin de mettre sur un pied d'égalité les salariés défendus par les avocats et ceux défendus par les syndicats. Ce faisant, la juridiction constitutionnelle ne se contente pas de contrôler – c'est-à-dire d'apprécier le rapport entre la loi et la Constitution par un travail d'interprétation – ; elle concrétise la norme législative, elle apporte une réponse circonstanciée à un problème de droit qui lui est posé par un justiciable.

Amandine Brunet

Étudiante à l'Institut d'études judiciaires, Faculté de droit de l'Université Lyon III

« En tant qu'étudiant en droit, il n'est pas toujours aisé de trouver le temps ou les moyens de se rendre à Paris rue de Montpensier pour assister aux audiences du Conseil constitutionnel. Il est pourtant essentiel d'en comprendre le rôle et le fonctionnement, dans la mesure où chaque justiciable peut le saisir – sous certaines conditions – depuis l'entrée en vigueur de la question prioritaire de constitutionnalité il y a dix ans.
Cette délocalisation à Lyon d'une audience portant sur deux QPC a été une formidable occasion d'observer de près les débats de droit mais aussi de mieux saisir les enjeux qui les sous-tendent. En amont de cette audience, j'ai eu la chance de pouvoir mener des recherches et coordonner des étudiants pour rédiger l'un des deux projets de décision, soumis ensuite au Conseil constitutionnel. Si mes recherches m'avaient orientée vers une décision, les plaidoiries des avocats des requérants et la position exprimée par le représentant du Gouvernement ont enrichi ma réflexion. L'expérience consistant à jouer le rôle d'un membre du Conseil m'a montré à quel point il est important d'envisager toutes les conséquences de chaque décision QPC sur la vie économique et sociale.
Le retour du président Laurent Fabius sur nos projets de décision lors de son déplacement à la Faculté de droit Lyon III a été très instructif et je l'en remercie vivement. J'invite donc les étudiants à assister aux audiences en régions et au Palais-Royal.

Nicole Maestracci

Membre du Conseil constitutionnel
Présidente du comité scientifique
de QPC 2020

QPC 2020 : PENSER COLLECTIVEMENT LA QUESTION CITOYENNE

Cet article est tiré du *Titre VII* hors-série
« QPC 2020 – Les 10 ans de la question citoyenne » (octobre 2020).

Dans la perspective du dixième anniversaire de la question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a initié il y a deux ans un vaste programme de recherche destiné à établir en toute transparence un bilan juridique et sociologique de la QPC. Retour sur ces travaux qui ont étudié à la fois la réalité de sa mise en œuvre, et la perception qu'en ont les différents publics concernés.

10 ans, c'est un temps trop court pour faire le bilan d'une réforme mais c'est un temps suffisant pour dire si elle a répondu aux attentes de ses promoteurs. Or, en créant la QPC, le constituant de 2008 avait pour objectif essentiel de reconnaître aux citoyens un droit nouveau, le droit de contester la constitutionnalité d'une disposition législative déjà appliquée.

Il faut rappeler en effet qu'avant cette réforme, le citoyen était écarté du contrôle de constitutionnalité. Seuls les plus hautes autorités de l'État ou 60 parlementaires pouvaient saisir le Conseil constitutionnel et ils ne pouvaient le faire qu'avant la promulgation de la loi. Quant au citoyen qui voulait faire reconnaître un droit ou une liberté fondamental, s'il pouvait saisir la Cour européenne des droits de l'homme, il ne pouvait accéder au Conseil constitutionnel.

La première ambition du programme QPC 2020 lancé par le Conseil constitutionnel au début de l'année 2019 était donc de chercher à savoir, au-delà du bilan purement quantitatif, ce que cette réforme avait changé pour les citoyens, pour les juges et pour les avocats. Il s'agissait de savoir si les objectifs initiaux avaient été atteints et dans quelles mesures ils l'avaient été. Il fallait enfin identifier les difficultés ou les obstacles, qu'ils soient matériels, culturels ou procéduraux, qui avaient freiné le développement et l'efficacité de la QPC.

Le deuxième volet de l'appel à projet de recherche invitait à un bilan d'étape de la jurisprudence dans certains contentieux. Il devait permettre de vérifier si le fait d'examiner un droit vivant, dont les conditions d'application étaient connues, avait permis d'apprécier de manière plus fine et concrète d'éventuelles violations des droits fondamentaux.

Pour répondre à ces questions, le Conseil constitutionnel a souhaité solliciter un regard extérieur, indépendant et universitaire. L'appel à projet s'adressait donc non seulement aux juristes mais aussi aux sociologues, aux politistes ou aux économistes, dans une perspective pluridisciplinaire qui n'était pas nécessairement la plus simple à mettre en œuvre.

Il était également demandé aux chercheurs d'adopter une perspective comparatiste. Dès lors, en effet, que la France était un des derniers pays à mettre à la disposition des citoyens-justiciables une exception d'inconstitutionnalité, il était particulièrement utile de confronter ce bilan à celui d'autres cours constitutionnelles européennes.

Un comité scientifique, que j'ai eu l'honneur et le plaisir de présider, a été installé pour sélectionner les projets et en assurer l'évaluation et le suivi. La diversité des compétences mobilisées, l'expérience et la disponibilité des membres de ce comité ont permis de travailler beaucoup et efficacement dans un temps très contraint.

Sur les trente projets reçus, 16 ont été sélectionnés. Le comité s'est réuni à plusieurs reprises et a rencontré toutes les équipes à mi-parcours. Les rapporteurs des projets ont en outre eu de nombreux contacts avec celles-ci jusqu'à la production des rapports définitifs.

Les services du Conseil constitutionnel ont par ailleurs veillé à mettre à disposition des équipes tous les documents, dossiers et données statistiques nécessaires à leurs recherches.

Ces travaux de recherche ont été remis en janvier 2020 et discutés lors d'un séminaire fermé qui s'est tenu le 5 mars au Conseil constitutionnel et qui a réuni les 16 équipes, le comité scientifique et les 9 membres

//...

du Conseil constitutionnel. Les débats se sont révélés ouverts, libres et passionnants.

Les synthèses de chacun des travaux discutés ont été publiées dans un numéro spécial de la revue *Titre VII* consacré à la démarche QPC 2020. Les rapports définitifs, quant à eux, sont accessibles sur le site internet du Conseil constitutionnel.

Près de

200

chercheurs impliqués dans le programme QPC 2020

Il est difficile de résumer en quelques mots les principaux enseignements de travaux aussi approfondis et riches. Ils ont permis d'établir des résultats solides mais aussi de mettre le doigt sur de nombreuses incertitudes. Ces travaux n'avaient pas en effet la prétention d'épuiser le sujet mais au contraire de déplacer le regard et d'ouvrir des perspectives nouvelles.

En premier lieu, ces travaux ont permis d'identifier ce qu'on ne sait pas, faute de données accessibles. En effet, si le système d'observation de la jurisprudence du Conseil constitutionnel ainsi que de celle des juridictions du filtre est satisfaisant et aisément accessible, il n'en est pas de même pour les juridictions, surtout judiciaires, de première instance et d'appel qui restent un angle mort de la QPC. On ne connaît en effet ni le nombre des saisines, ni le sort qui leur est réservé. Les deux recherches régionales qui se sont penchées sur l'attitude des magistrats à l'égard de la QPC ont noté de fortes disparités selon les juridictions, selon les magistrats et selon les contentieux.

Ensuite, les travaux conduits ont cherché à identifier les profils des justiciables requérants ou intervenants ainsi que leurs motivations. Si tous les justiciables semblent considérer que la QPC constitue un progrès, il apparaît évident que certains s'en sont emparés plus que d'autres.

Ainsi, les personnes les plus vulnérables ou/et les plus modestes accèdent difficilement au Conseil constitutionnel sauf si elles sont accompagnées et soutenues par un porteur d'intérêt qui poursuit une stratégie concordante.

D'une manière générale, sauf en matière fiscale, les requérants sont rarement de simples citoyens. En revanche, les porteurs d'intérêt ont massivement investi la QPC. Dans 45 % des QPC, des groupes d'intérêts sont intervenus à un titre ou à un autre. Ils sont intervenus parfois comme requérant principal à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un acte d'application de la loi contestée. Dans ce cas de figure, les requérants créent artificiellement un contentieux pour accéder au Conseil constitutionnel. Mais ils sont intervenus le plus souvent en soutien de la requête d'un particulier, sous la forme d'une intervention ou d'un parrainage, pour obtenir une décision conforme à leur objectif stratégique.

Un certain nombre d'obstacles ou de freins à l'usage de la QPC ont été identifiés que je ne ferai qu'énumérer sans prétendre à l'exhaustivité. D'abord, le coût de la procédure QPC apparaît, au moins pour certains justiciables, un frein sérieux. Ensuite, le choix de cette procédure ne va pas de soi pour des justiciables qui identifient mal les potentialités du contrôle de constitutionnalité comparé à d'autres recours juridictionnels nationaux ou européens. Enfin, l'incertitude sur l'effet utile pour le requérant d'une éventuelle censure pèse lourdement lorsqu'il s'agit de faire la balance entre le coût et le bénéfice d'une telle procédure. De ce point de vue, les motivations sur le fondement desquelles le Conseil module les effets de ses décisions sont jugées généralement insuffisantes et ne sont pas toujours comprises.

CES TRAVAUX N'AVAIENT PAS LA PRÉTENTION D'ÉPUISER LE SUJET MAIS AU CONTRAIRE DE DÉPLACER LE REGARD ET D'OUVRIR DES PERSPECTIVES NOUVELLES

S'agissant des avocats, les recherches montrent que s'ils ont une image positive de la QPC, ils l'ont inégalement investie. Les avocats parisiens, et plus particulièrement les avocats aux conseils, apparaissent mieux armés et plus présents. Cette situation s'explique aussi par le fait que la QPC est une activité qui reste quantitativement très marginale pour l'essentiel des cabinets d'avocats.

Les stratégies des avocats sont variables selon les contentieux mais d'une manière générale, la question de l'effet utile revient comme un élément essentiel du choix de recourir à cette procédure. Par ailleurs, il est fréquent que les avocats se placent, en même temps qu'ils posent une QPC, sur le terrain de la conventionnalité qui leur apparaît plus adéquat pour obtenir un effet utile immédiat.

Les recherches mettent également en évidence la diversité des objectifs poursuivis par les parties. Leur requête est en effet loin d'avoir pour seul objectif d'obtenir l'abrogation de la loi. Elle peut aussi avoir pour cible la jurisprudence des cours suprêmes qu'elle cherche à faire préciser et modifier. Dans cette perspective, la QPC leur apparaît comme le moyen le plus sûr et le plus rapide pour obtenir satisfaction. La QPC peut également viser un objectif propre au milieu associatif, professionnel ou économique concerné, dans une perspective de communication interne ou externe.

Enfin, une dernière question est soulevée de manière récurrente dans la plupart des travaux, celle de la difficile confrontation entre le caractère abstrait du contrôle de constitutionnalité et les difficultés nées de l'application concrète de la loi. C'est ce que certains chercheurs ont appelé « le déficit de concrétisation ». Celui-ci se manifeste particulièrement lorsqu'il s'agit de moduler les conséquences, nécessairement concrètes, d'une éventuelle censure. Mais, plus largement, l'interrogation porte sur le fait que la nature abstraite du contrôle n'a pas été profondément, ou du moins explicitement, modifiée par l'introduction de la QPC. Or, lorsque le citoyen justiciable pose une QPC, c'est parce que la disposition qui lui est applicable lui pose un problème concret. Dès lors que le contrôle de constitutionnalité porte sur un « droit vivant » il ne peut plus être totalement abstrait. Cette difficile question de la conciliation entre le contrôle abstrait et le contrôle concret en QPC ouvre une réflexion complexe qui devra nécessairement se poursuivre.

HORS-SÉRIE *TITRE VII*
« QPC 2020 – LES 10 ANS DE LA QUESTION CITOYENNE »

Les synthèses des travaux menés dans le cadre de la démarche QPC 2020 sont réunies dans un numéro dédié de la revue *Titre VII*. À découvrir dès octobre 2020 sur le site internet du Conseil constitutionnel.

bit.ly/titrevii

Je n'ai abordé que les points qui me paraissaient essentiels. Il en est beaucoup d'autres qui méritent notre attention, notamment le renforcement du caractère contradictoire de la procédure, notamment par l'audition d'experts ou d'amicus curiae, le développement de la motivation des décisions ou la question sans fin de la formation permanente des magistrats et des avocats.

Ces travaux ouvrent de nombreuses réflexions et perspectives pour le Conseil constitutionnel lui-même mais aussi pour tous les acteurs de la QPC. Ils laissent aussi espérer la poursuite de travaux de recherche et l'organisation de dialogues réguliers, libres et stimulants entre les membres du Conseil et le monde de la recherche.

En conclusion, je voudrais remercier encore une fois les membres du comité scientifique qui ont nourri et éclairé ce travail avec une disponibilité rare. Mes remerciements vont aussi à toutes les équipes de recherche qui ont fourni un travail passionnant dans un temps dont je sais qu'il était inhabituellement contraint.

C'est ce travail collectif de grande qualité qui a permis de porter sur ces 10 ans de QPC un regard d'autant plus précieux qu'il est indépendant, objectif et partagé.

Voir la vidéo du séminaire du 5 mars 2020

bit.ly/seminaireqpc

Protection de l'environnement, mobilité, fiscalité, élections municipales, lutte contre la haine en ligne et le terrorisme, gratuité de l'enseignement supérieur, et bien entendu la crise sanitaire inédite provoquée par la covid-19… Cette année encore, le champ des questions traitées par le Conseil constitutionnel a été très vaste. Que ce soit par le biais du référendum d'initiative partagée (RIP), du contrôle de constitutionnalité *a priori* (DC) ou du contrôle *a posteriori* (QPC), le Conseil s'est prononcé sur de nombreux sujets au cœur des préoccupations des Français.

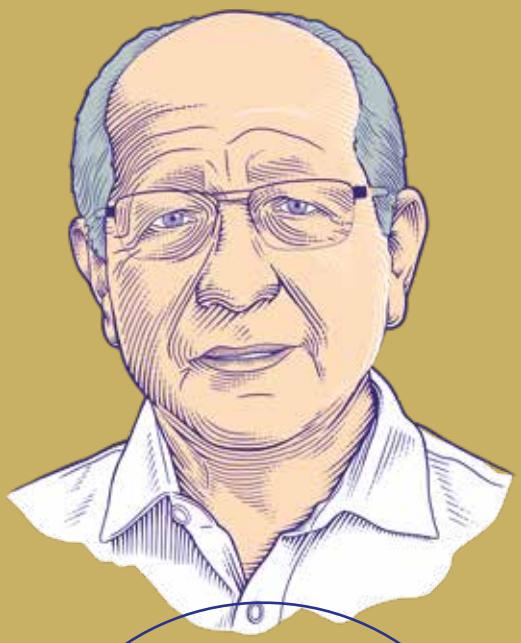
LES DÉCISIONS 2019-2020

SOMMAIRE

Page 32 / Le référendum d'initiative partagée
Page 36 / Le contrôle de constitutionnalité *a priori*
Page 62 / Les questions prioritaires de constitutionnalité
Page 102 / Les autres catégories de décisions

Le référendum d'initiative partagée

RIP, un nouvel acronyme dans la nomenclature du Conseil constitutionnel



Michel Verpeaux

Professeur émérite de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Directeur du Centre de recherche en droit constitutionnel

ENTRETIEN

Qu'est-ce que le RIP ?

Ces lettres désignent le référendum d'initiative partagée mis en place par la révision de 2008. Il suppose une proposition de loi déposée par au moins un cinquième des parlementaires français, députés et sénateurs confondus, soit 185, à l'exclusion des représentants au Parlement européen. La proposition doit être ensuite soutenue par un dixième des électeurs, français eux aussi. D'où l'adjectif « partagée » pour le distinguer du RIC, ou référendum d'initiative citoyenne.

Cette nouvelle procédure a été introduite à l'article 11 par la révision du 23 juillet 2008, complétée par la loi organique du 6 décembre 2013 dont certaines des dispositions ont été intégrées dans l'ordonnance relative au Conseil constitutionnel du 7 novembre 1958. Ces deux textes ont confié de nouvelles compétences au Conseil constitutionnel.

Quel est le rôle du Conseil constitutionnel ?

La décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019 a été rendue à propos de la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aérodromes de Paris. Cette proposition de loi visait à faire échec à la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite « PACTE », validée sur ce point par le Conseil

constitutionnel par une décision DC du 16 mai 2019, soit après la décision RIP. Dans cette dernière, le Conseil a jugé que la proposition avait bien recueilli le soutien requis des parlementaires, et déterminé le nombre de soutiens des électeurs (soit 4 717 396). La période de collecte des signatures a été alors ouverte du 13 juin à zéro heure pour s'achever le 12 mars 2020 à minuit. Entre parenthèses, si la date de clôture s'était trouvée pendant la période de confinement, aurait-il fallu prolonger le délai de 9 mois prévu par la loi organique du 6 décembre 2013 ?

Au stade parlementaire de l'initiative de la proposition, le Conseil constitutionnel doit vérifier, par le biais d'un contrôle préventif, le respect des conditions prévues à l'article 11, soit le respect des conditions posées aux troisième et sixième alinéas de l'article 11 de la Constitution, et qu'aucune disposition de la proposition de loi n'est contraire à la Constitution. Il s'agit d'une forme nouvelle de contrôle *a priori* et non de l'une des modalités du contrôle des opérations référendaires prévu à l'article 60 de la Constitution. C'est aussi d'un nouveau cas de contrôle obligatoire par le Conseil constitutionnel prévu à l'alinéa premier de l'article 61, modifié en 2008 dans ce sens. Cette nouvelle catégorie de décisions obéit néanmoins aux conditions d'un véritable contentieux devant satisfaire des exigences d'un débat contradictoire, même si la notion de parties est encore plus délicate à déterminer dans le cas des décisions RIP que dans celui des décisions DC. Sur le plan formel, elle s'apparente aux décisions relevant sans conteste du contentieux constitutionnel, qu'elles soient DC ou QPC.

Après ce premier stade, le Conseil a reçu de la loi organique la compétence de veiller à la régularité des opérations de recueil des soutiens à une proposition de loi. Il peut alors examiner et trancher toutes les réclamations émanant de tout électeur.

Pourquoi plusieurs décisions du Conseil constitutionnel ?

À la suite de cette décision n° 1 et durant la phase de collecte des signatures, le Conseil a rendu publiques, dans un premier temps, deux décisions, n° 2019-1-1 RIP du 10 septembre 2019, M. Paul Cassia, et n° 2019-1-2 RIP du 15 octobre 2019, M. Christian Sautter. Par ces deux décisions, le Conseil constitutionnel a inclus dans son contrôle des opérations de recueil des signatures les réclamations tendant à la publication et à la mise à jour du nombre de soutiens recueillis, ainsi que les réclamations tendant à l'adoption de mesures permettant une information sincère des électeurs. Après une période d'accalmie, le 12 mars 2020, le Conseil constitutionnel a rendu publiques cinq autres décisions, n°2019-1-3 à n° 2019-1-7, sur saisine de différents électeurs.

Le 26 mars 2020, par une avant-dernière décision de cette série, numérotée 2019-1-8 RIP, le Conseil constitutionnel a constaté le nombre officiel et authentifié de signatures recueillies au cours des neuf mois, ce qui est revenu à confronter le chiffre qui devait être atteint et celui qui a été atteint, soit 1 093 030 électeurs inscrits sur les listes électorales en faveur de la proposition de loi. Il en a tiré la conclusion, objective, selon laquelle la proposition de loi n'avait pas obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette « décision », répertoriée comme telle au Journal officiel et sur le site du Conseil, est en réalité une déclaration relative au nombre de soutiens obtenus par la proposition de loi en question. Le Conseil n'y « décide », en réalité, rien, il se contente de constater.

Comme dans les autres Observations électorales, le Conseil a également voulu suggérer des évolutions nécessaires, notamment quant au caractère insatisfaisant des conditions dans lesquelles la « campagne électorale » a pu être menée

Le Conseil a voulu clore cet ensemble de décisions par une décision n° 2019-1-9 RIP du 18 juin 2020, intitulée Observations du Conseil constitutionnel (sur les opérations de recueil des soutiens à la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aérodromes de Paris). Sur le modèle de ses Observations relatives aux élections législatives des 11 et 18 juin 2017 (cf. la décision n° 2019-28 ELEC du 21 février 2019), le Conseil a dressé un bilan des difficultés

//...

//...

de gestion du dispositif électronique de recueil des soutiens mais aussi de celles relatives à l'impossible anonymat des soutiens, qui put être de nature à dissuader les électeurs. Comme dans les autres Observations électorales, le Conseil a également voulu suggérer des évolutions nécessaires, notamment quant au caractère insatisfaisant des conditions dans lesquelles la « campagne électorale » a pu être menée. Sans être une élection, le recueil des soutiens doit être entouré de garanties démocratiques.

Quel est l'avenir du RIP ?

La « logique » aurait voulu, comme cela était prévu dans la loi du 22 mai 2019, que le groupe aéroportuaire ADP fasse un pas de plus vers la privatisation puisque cette dernière était en quelque sorte suspendue par le début de la procédure d'initiative partagée. La situation économique dégradée et la crise du coronavirus risquent de rendre très difficile une telle opération, malgré l'échec de la procédure de proposition de loi.

En 2019 et pour sortir de la crise des « gilets jaunes », le Président de la République avait déclaré vouloir « aller plus loin » sur le RIP en simplifiant les règles, et en permettant que l'initiative puisse venir d'un million de citoyens signataires d'une pétition.

Pour ce faire, une révision constitutionnelle sera nécessaire. Le projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, déposé le 29 août 2019, a inséré un nouveau titre XI intitulé « De la participation citoyenne » qui comprend un article 69 fortement inspiré des alinéas de l'actuel article 11 relatifs au RIP, mais soumis à des conditions moins limitatives que le texte applicable depuis 2008 (initiative d'un dixième des membres du Parlement et d'un million d'électeurs inscrits sur les listes électorales). Indépendamment du succès incertain de cette révision, ce nouveau texte nécessitera une autre loi organique précisant les attributions du Conseil constitutionnel. ////////////////////////////////

Référendum d'initiative partagée : bilan d'une première mise en œuvre

Au cours de l'année écoulée, une partie de l'activité du Conseil constitutionnel a été mobilisée par le contrôle des opérations de recueil des soutiens à la proposition de loi, déposée en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution, visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aérodromes de Paris.

Cette activité a pris la forme notamment du traitement, d'une part, de réclamations par la formation prévue au troisième alinéa de l'article 45-4 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, présidée par M. Jean Massot, président de section honoraire au Conseil d'État, et, d'autre part, de recours par le Conseil constitutionnel.

À l'issue de la période de recueil des soutiens, le Conseil constitutionnel a constaté, par sa décision n° 2019-1-8 RIP du 26 mars 2020, que la proposition de loi avait recueilli le soutien de 1 093 030 électeurs inscrits sur les listes électorales et n'avait ainsi pas obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales.

À l'issue de cette première mise en œuvre, partielle, de la procédure de référendum d'initiative partagée, le Conseil constitutionnel a estimé nécessaire, à l'instar de la pratique suivie en matière électorale et référendaire, de formuler des observations par sa décision n° 2019-1-9 RIP du 18 juin 2020. Ce faisant, il a appelé à plusieurs améliorations et évoque des évolutions possibles.

Lire la décision n° 2019-1-9 RIP dans son intégralité

bit.ly/201919rip

Il a confirmé que la procédure, presque totalement électronique, de recueil des soutiens organisée par le législateur organique en 2013 a permis d'obtenir des résultats fiables. En particulier, la vérification préalable de l'inscription de l'internaute dans le répertoire électoral unique (REU), par un premier formulaire informatique dédié, a permis de s'assurer de la qualité d'électeur de l'auteur du soutien. En outre, les opérations de contrôle ont conduit à ne recenser que très peu de tentatives d'usurpation d'identité.

Le Conseil constitutionnel a cependant souligné que cette procédure électronique de recueil des soutiens a également présenté certaines insuffisances et plusieurs défauts, à commencer par le manque d'ergonomie générale du site internet dédié, souvent perçu comme étant d'un usage complexe, peu intuitif et insuffisamment adapté à une consultation destinée à un large public. L'écart séparant le nombre des soutiens enregistrés et le seuil d'un dixième des électeurs a toutefois été d'une importance suffisante pour qu'il puisse être affirmé que, en tout état de cause, les obstacles qui auraient empêché certains électeurs de soutenir la proposition de loi n'ont eu aucune incidence sur l'issue de la procédure. Il est cependant possible que ces difficultés aient contribué à altérer la confiance de certains électeurs dans cette procédure et les aient dissuadés d'y participer. Il a formulé en conséquence plusieurs propositions d'amélioration de ce dispositif électronique.

Évoquant d'autres réflexions et évolutions possibles au regard des questions qui ont été soulevées, le Conseil constitutionnel a relevé que certains électeurs susceptibles de soutenir une proposition de loi peuvent être découragés de le faire par l'exigence d'un nombre de soutiens à atteindre très élevé (environ 4,7 millions) et par la circonstance que, même dans ce cas, la tenue d'un référendum n'est qu'hypothétique (un examen du texte par les deux assemblées suffisant à mettre un terme à la procédure).

Enfin, si l'absence de dispositions relatives à l'organisation d'un débat public ou d'une campagne d'information audiovisuelle sur une proposition de loi déposée en application de l'article 11 de la Constitution n'a pas, au cas présent, entraîné d'irrégularités, elle a pu cependant provoquer certaines insatisfactions et incompréhensions. Une réflexion sur l'intérêt de définir un dispositif d'information du public mériterait en conséquence d'être menée.

1re
mise en œuvre
de la procédure du RIP

9 mois
période de recueil des soutiens (du 13 juin 2019 au 12 mars 2020)

1 093 030
soutiens d'électeurs recueillis

Dont 7 937
soutiens déposés en mairie ou en consulat à l'étranger

95 %
des dépôts de soutien validés

4 243
réclamations d'électeurs

24
saisines DC entre le 1er septembre 2019 et le 31 août 2020
10
déclarations de conformité
6
déclarations de non-conformité partielle
147
paragraphes, la décision la plus longue cette année

LES DÉCISIONS 2019 2020

Le contrôle de constitutionnalité *a priori*

Depuis sa création en 1958, le Conseil constitutionnel contrôle la conformité à la Constitution des lois votées par le Parlement avant leur promulgation par le Président de la République. Dans le cadre de ce contrôle dit *a priori*, le Conseil rend une « décision de conformité » (DC). Si les lois organiques sont nécessairement soumises au Conseil avant leur promulgation, les lois dites ordinaires peuvent l'être par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat ou 60 députés ou 60 sénateurs. Les pages qui suivent donnent un aperçu des DC qui ont marqué la période de septembre 2019 à août 2020.

LOI RELATIVE À L'ÉNERGIE ET AU CLIMAT

Le Conseil constitutionnel a été saisi de certaines dispositions de l'article 62 de la loi relative à l'énergie et au climat réformant pour partie le mécanisme dit de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh).

DÉCISION
N° 2019-791 DC
7 novembre 2019
Loi relative à l'énergie et au climat
[Conformité – réserve]

Les dispositions contestées permettaient de porter à cent cinquante térawattheures, au lieu de cent térawattheures actuellement, le volume maximal d'électricité nucléaire historique qu'Électricité de France (EDF) peut être tenue d'offrir annuellement à la vente aux autres fournisseurs d'électricité à un prix déterminé par arrêté. Il leur était notamment reproché de contraindre EDF à céder aux autres fournisseurs d'électricité jusqu'à cent cinquante térawattheures par an d'électricité nucléaire historique à un prix déterminé par arrêté, en méconnaissance de la liberté d'entreprendre.

Pour en juger, le Conseil constitutionnel a fait application de sa jurisprudence sur la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Selon cette jurisprudence, il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A JUGÉ QUE, SI ELLE PORTE ATTEINTE À LA LIBERTÉ D'ENTREPRENDRE D'EDF, LA MESURE CONTESTÉE EST JUSTIFIÉE PAR L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Le Conseil constitutionnel a jugé que, si elle porte atteinte à la liberté d'entreprendre d'EDF, la mesure contestée est justifiée par l'intérêt général. En effet, EDF dispose d'un monopole de production de l'électricité nucléaire en France. L'obligation qui lui est imposée d'offrir à la vente aux autres fournisseurs d'électricité un volume d'électricité nucléaire historique à un prix déterminé a pour objet, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence du marché de la fourniture d'électricité, de faire bénéficier l'ensemble des fournisseurs et leurs clients de la compétitivité du parc nucléaire français. En portant à cent cinquante térawattheures le volume maximal d'électricité, le législateur a entendu éviter la situation où les fournisseurs, faute d'accéder au volume d'énergie nucléaire nécessaire pour fournir leurs clients, seraient contraints d'acquérir sur le marché une électricité plus chère entraînant ainsi un renchéris-

sement des prix pour le consommateur final. Ainsi, le législateur, qui a entendu assurer un fonctionnement concurrentiel du marché de l'électricité et garantir une stabilité des prix sur ce marché, a poursuivi un objectif d'intérêt général.

Le Conseil constitutionnel a ensuite relevé les différentes garanties aménagées par le législateur afin de limiter l'ampleur de l'atteinte apportée à la liberté d'entreprendre d'EDF.

S'agissant des règles de détermination du prix de l'électricité nucléaire historique devant ainsi être cédée par EDF aux autres fournisseurs d'électricité, le Conseil constitutionnel a relevé que, dans l'attente de l'adoption du décret établissant les méthodes de détermination de ce prix, le mécanisme transitoire défini par la loi déférée prévoit que, pour réviser ce prix, peuvent être notamment prises en compte par les ministres chargés de l'énergie et de l'économie l'évolution de l'indice des prix à la consommation et celle du volume global maximal d'électricité nucléaire historique pouvant être cédé. Le Conseil a toutefois jugé que ces dispositions qui ne prévoient aucune autre modalité de détermination du prix ne sauraient, sans porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre, autoriser les ministres chargés de l'énergie et de l'économie à arrêter un prix sans suffisamment tenir compte des conditions économiques de production d'électricité par les centrales nucléaires.

Sous cette réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les dispositions contestées.

EDF dispose d'un monopole de production de l'électricité nucléaire en France.

LOI D'ORIENTATION DES MOBILITÉS

Saisi de plusieurs dispositions de la loi d'orientation des mobilités, le Conseil constitutionnel a, en particulier, été amené à censurer celles relatives aux chartes de responsabilité sociale des plateformes électroniques, à préciser sa jurisprudence sur l'article 1er de la Charte de l'environnement et à moderniser son contrôle des cavaliers législatifs.

DÉCISION
N° 2019-794 DC
20 décembre 2019
Loi d'orientation des mobilités
[Non-conformité partielle]

Au nombre des dispositions qui lui étaient soumises figurait l'article 44 de la loi, prévoyant les conditions dans lesquelles une entreprise, qui, en qualité d'opérateur de plateforme, met en relation par voie électronique des personnes en vue de la fourniture des services de conduite d'une voiture de transport avec chauffeur ou de livraison de marchandises au moyen d'un véhicule à deux ou trois roues, peut établir une charte précisant les conditions et les modalités d'exercice de sa responsabilité sociale. Lorsqu'elle a établi cette charte, la plateforme peut, après avoir consulté les travailleurs indépendants avec lesquels elle est en relation, saisir l'autorité administrative afin qu'elle l'homologue. En cas d'homologation, l'établissement de la charte et le respect des engagements qu'elle prévoit ne peuvent caractériser l'existence d'un lien de subordination juridique entre la plateforme et les travailleurs. Tout litige relatif à cette homologation relève de la compétence du tribunal de grande instance.

Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution, en particulier son article 34, sans reporter sur des personnes privées le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi. Il y a lieu de ranger au nombre des principes fondamentaux du droit du travail, et qui comme tels relèvent du domaine de la loi, la détermination du champ d'application du droit du travail et, en particulier, les caractéristiques essentielles du contrat de travail.

À l'aune de ces exigences constitutionnelles, le Conseil constitutionnel a relevé que si, en principe, les travailleurs en relation avec une plateforme ayant établi une charte exercent leur activité de manière indépendante dans le cadre de la relation commerciale nouée avec elle, il appartient au juge, conformément au code du travail, de requalifier cette relation en contrat de travail lorsqu'elle se caractérise en réalité par l'existence d'un lien de subordination juridique. Les dispositions contestées visaient à faire échec à cette requalification lorsqu'elle repose sur le respect d'engagements pris par la plateforme et que la charte a été homologuée.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A SOUMIS À UN CONTRÔLE INÉDIT DES DISPOSITIONS DE PROGRAMMATION AU REGARD DE L'ARTICLE 1ER DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT

Or, d'une part, ces engagements peuvent recouvrir tant les droits consentis aux travailleurs par la plateforme que les obligations auxquelles elle les soumet en contrepartie et qu'elle définit,

de manière unilatérale, dans la charte. En particulier, la charte doit préciser « la qualité de service attendue, les modalités de contrôle par la plateforme de l'activité et de sa réalisation et les circonstances qui peuvent conduire à une rupture des relations commerciales entre la plateforme et le travailleur ». Ainsi, elle peut porter sur des droits et des obligations susceptibles de constituer des indices de nature à caractériser un lien de subordination du travailleur à l'égard de la plateforme.

D'autre part, lorsqu'elle est saisie par la plateforme d'une demande d'homologation de sa charte, il appartient seulement à l'administration de vérifier la conformité de celle-ci à des dispositions déterminées du code du travail.

Le Conseil constitutionnel en a déduit que les dispositions contestées permettaient aux opérateurs de plateforme de fixer eux-mêmes, dans la charte, les éléments de leur relation avec les travailleurs indépendants qui ne pourront être retenus par le juge pour caractériser l'existence d'un lien de subordination juridique et, par voie de conséquence, l'existence d'un contrat de travail. Elles leur permettent donc de fixer des règles qui relèvent de la loi et, par conséquent, ont méconnu l'étendue de sa compétence. Le Conseil constitutionnel a en conséquence censuré les mots « et le respect des engagements pris par la plateforme dans les matières énumérées aux 1° à 8° du présent article » figurant au trente-neuvième alinéa de l'article 44.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a soumis à un contrôle inédit des dispositions de programmation au regard de l'article 1er de la Charte de l'environnement.

Rappelant que, aux termes de l'article 1er de la Charte de l'environnement, « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé », il a jugé que les objectifs assignés par la loi à l'action de l'État ne sauraient contrevenir à cette exigence constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel ne dispose toutefois pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement. Il ne saurait se prononcer sur l'opportunité des objectifs que le législateur assigne à l'action de l'État, dès lors que ceux-ci ne sont pas manifestement inadéquats à la mise en œuvre de cette exigence constitutionnelle.

Par application de ce contrôle, il a jugé notamment que l'objectif, fixé à l'action de l'État par l'article 73 de la loi, d'atteindre la décarbonation complète du secteur des transports terrestres, d'ici à 2050, n'était pas manifestement inadéquat aux exigences de l'article 1er de la Charte de l'environnement.

Enfin, cette décision du Conseil constitutionnel a innové dans le contrôle des « cavaliers législatifs », c'est-à-dire des dispositions n'ayant pas leur place dans la loi déférée, faute d'avoir un lien avec les dispositions initiales du projet de loi par une explicitation accrue du raisonnement traditionnellement suivi en application de l'article 45 de la Constitution.

Après avoir rappelé les dispositions de cet article, elle fait mention de ce qu'« il appartient au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution les dispositions introduites en méconnaissance de cette règle de procédure. Dans ce cas, le Conseil constitutionnel ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles ». Elle rappelle ce qu'était le périmètre initial du projet de loi, avant de faire apparaître, pour chacune des dispositions censurées, pourquoi elle doit être regardée comme dénuée de lien direct ou même indirect avec celui-ci. Les observations produites par le Gouvernement devant le Conseil constitutionnel sur ces questions sont en outre désormais rendues publiques sur le site internet du Conseil constitutionnel à l'appui de sa décision.

QU'EST-CE QU'UN CAVALIER LÉGISLATIF ? Un cavalier législatif est une disposition introduite dans une loi par un amendement dépourvu de lien suffisant avec le projet ou la proposition de loi déposé, en méconnaissance de l'article 45 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel peut se saisir d'office et censurer les cavaliers législatifs, même s'ils ne sont pas mentionnés dans la saisine par les parlementaires.

LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Par sa décision n° 2019-795 DC du 20 décembre 2019, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur plusieurs articles de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

DÉCISION N° 2019-795 DC
20 décembre 2019
Loi de financement de la sécurité sociale
[Non-conformité partielle – réserve]

Le Conseil constitutionnel a censuré l'article 8 de cette loi, qui visait à neutraliser, à partir de 2021, dans le calcul des allègements généraux de cotisations et contributions sociales dues par les employeurs, certains effets du dispositif de « bonus-malus » conduisant à moduler le taux de leurs contributions à l'assurance chômage en fonction, notamment, du nombre de contrats de travail de courte durée.

Le Conseil constitutionnel a en effet jugé que, relatives aux contributions patronales d'assurance chômage, elles sont étrangères au domaine des lois de financement de la sécurité sociale. Loin d'être indissociables de la réforme d'ensemble de réduction de certaines cotisations sociales en contrepartie d'une hausse de la contribution sociale généralisée, prévue par la loi de finances pour 2018, elles se bornaient, au contraire, à compléter une réforme de la seule assurance chômage résultant de la loi du 5 septembre 2018 relative à la liberté de choisir son avenir professionnel. Les effets du dispositif de « bonus-malus » sur les recettes de la sécurité sociale étaient trop indirects pour constituer un motif de rattachement au domaine de la loi de financement de la sécurité sociale.

Le Conseil constitutionnel a admis sous une réserve d'interprétation la conformité à la Constitution de l'article 23 instituant une contribution à la charge des entreprises exploitant certains produits de santé.

L'assiette de cette contribution due par les exploitants de certains dispositifs médicaux est définie comme le montant remboursé par l'assurance maladie au cours d'une année au titre des dispositifs médicaux en cause, minoré des remises consenties par les exploitants. Le montant total de la contribution est égal à la différence entre cette assiette et un montant maximal déterminé par la loi. La contribution due par chaque exploitant redevable est calculée au prorata du montant remboursé au titre des dispositifs médicaux qu'il exploite.

Au regard des exigences de prise en compte des facultés contributives des redevables résultant du principe d'égalité devant les charges publiques garanti par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le Conseil constitutionnel a jugé que ce montant remboursé ne saurait être interprété comme incluant la majoration versée par l'assurance maladie aux établissements de santé lorsqu'ils ont payé à l'exploitant un prix inférieur au tarif de responsabilité. Cette majoration est en effet sans lien avec les facultés contributives des exploitants de dispositifs médicaux, puisque ces derniers ne perçoivent qu'un prix net de cette majoration.

Le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution l'article 81 de la loi déférée qui, par dérogation aux dispositions législatives de droit commun, fixe à 0,3 % pour l'année 2020 la revalorisation de certaines prestations et pensions servies par les régimes obligatoires de base

de sécurité sociale, tout en maintenant cette revalorisation au niveau de l'inflation pour les pensions servies aux assurés dont le montant total des pensions que leur servent, à la fois, les régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse et invalidité et les régimes complémentaires obligatoires est inférieur ou égal à 2000 euros par mois.

Le Conseil constitutionnel a relevé à cet égard que, en instaurant cette revalorisation différentielle de certaines prestations et pensions servies par les régimes obligatoires de base, le législateur a entendu, à la fois, assurer la maîtrise des dépenses sociales et préserver le pouvoir d'achat de la majorité des retraités et des bénéficiaires de pensions d'invalidité. En retenant un seuil de montant total de pensions égal à 2000 euros, il a, conformément au but qu'il s'est proposé, soustrait 77 % des assurés à la revalorisation dérogatoire, inférieure à l'inflation, qu'il instaurait et fait porter l'effort financier de contribution à l'équilibre des comptes publics sur le restant des assurés, bénéficiaires de pensions supérieures à ce montant.

LE DISPOSITIF DE REVALORISATION DIFFÉRENTIELLE CONTESTÉ REPOSE SUR DES CRITÈRES OBJECTIFS ET RATIONNELS EN RAPPORT AVEC L'OBJET DE LA LOI

Il a jugé que cette revalorisation différentielle, dont l'effet se répercute d'années en années, modifie durablement les niveaux relatifs des prestations versées à chaque assuré, au profit des trois quarts des retraités et bénéficiaires de pensions d'invalidité et au détriment du quart restant. Elle affecte ainsi, par ses conséquences, le caractère contributif des régimes d'assurance vieillesse et invalidité.

Toutefois, compte tenu de son caractère exceptionnel et limité, le dispositif de revalorisation différentielle contesté repose sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec l'objet de la loi et ne crée pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

Les requérants critiquaient 10 articles de la loi.

LOI DE FINANCES POUR 2020

Par cette décision, comprenant 147 paragraphes, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la loi de finances pour 2020, dont il avait été saisi par la voie de trois recours, émanant, pour les deux premiers, de plus de soixante députés et, pour le dernier, de plus de soixante sénateurs.

DÉCISION
N° 2019-796 DC
27 décembre 2019
Loi de finances pour 2020
[Non-conformité partielle]

Saisi de plusieurs articles de la loi de finances pour 2020, le Conseil constitutionnel a en particulier encadré les dispositions de cette loi autorisant l'expérimentation de la collecte et de l'exploitation, par les administrations fiscale et douanière, des données rendues publiques sur les réseaux sociaux et les sites des opérateurs de plateforme aux fins de recherche de manquements et d'infractions en matière fiscale et douanière.

Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales et le droit au respect de la vie privée. Il appartient également au législateur de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Sur ce fondement, il lui est loisible d'édicter des règles de nature à concilier la poursuite de l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales avec l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, écrire et imprimer. Toutefois, la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

IL APPARTIENT AU LÉGISLATEUR D'ASSURER LA CONCILIATION ENTRE L'OBJECTIF DE VALEUR CONSTITUTIONNELLE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET L'ÉVASION FISCALES ET LE DROIT AU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE

Au regard du cadre constitutionnel ainsi précisé, le Conseil constitutionnel a jugé que, en autorisant l'administration à recourir à des moyens informatisés et automatisés lui permettant, d'une part, de collecter de façon indifférenciée d'importants volumes de données, relatives à un grand nombre de personnes, publiées sur des services de communication au public en ligne et, d'autre part, d'exploiter ces données, en les agrégeant et en opérant des recoupements et des corrélations entre elles, les dispositions contestées portent atteinte au droit au respect de la vie privée. Dans la mesure où elles sont susceptibles de dissuader d'utiliser de tels services ou de conduire à en limiter l'utilisation, elles portent également atteinte à l'exercice de la liberté d'expression et de communication.

S'agissant des finalités de la mesure contestée, il a cependant relevé que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu renforcer les moyens de contrôle des administrations fiscale et douanière et a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

Le Conseil constitutionnel a ensuite examiné l'ensemble des garanties établies par la loi qui lui était déférée afin d'encadrer la mise en œuvre de ces dispositifs et circonscrire le risque d'atteinte au respect de la vie privée et à la liberté d'expression et de communication. Il a ainsi fixé les conditions auxquelles est subordonné le recours à ce dispositif.

L'ATTEINTE PORTÉE À L'EXERCICE DE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION ET DE COMMUNICATION EST NÉCESSAIRE, ADAPTÉE ET PROPORTIONNÉE AUX OBJECTIFS POURSUIVIS

Il a en particulier relevé que les données susceptibles d'être collectées et exploitées doivent répondre à certaines conditions cumulatives. D'une part, il doit s'agir de contenus librement accessibles sur un service de communication au public en ligne d'une des plateformes précitées, à l'exclusion donc des contenus accessibles seulement après saisie d'un mot de passe ou après inscription sur le site en cause. D'autre part, ces contenus doivent être manifestement rendus publics par les utilisateurs de ces sites. Le Conseil constitutionnel a souligné qu'il en résulte que ne peuvent être collectés et exploités que les contenus se rapportant à la personne qui les a, délibérément, divulgués.

//...

Le Conseil a encadré l'exploitation par les administrations fiscale et douanière de données publiées sur les réseaux sociaux.

Ne peuvent faire l'objet d'aucune exploitation à des fins de recherche de manquements ou d'infractions les données qui révèlent la prétendue origine raciale ou l'origine ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale d'une personne, les données génétiques et biométriques et celles concernant la santé et la vie ou l'orientation sexuelles.

Il a jugé que, pour garantir que la mise en œuvre des traitements de données, tant lors de leur création que lors de leur utilisation, soit proportionnée aux finalités poursuivie, il appartiendra au pouvoir réglementaire de veiller, sous le contrôle du juge, à ce que les algorithmes utilisés par ces traitements ne permettent de collecter et de conserver que les données strictement nécessaires à ces finalités. Il appartiendra également aux autorités compétentes, dans le respect des garanties précitées et sous le contrôle de la juridiction compétente, de s'assurer que la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation, la communication, la contestation et la rectification des données des traitements en cause seront mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à l'objectif poursuivi.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le Conseil constitutionnel a jugé que, pour un ensemble déterminé de manquements et infractions, le législateur a assorti, sous le respect de ces conditions, le dispositif contesté de garanties propres à assurer, entre le droit au respect de la vie privée et l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, une conciliation qui n'est pas déséquilibrée. Il en résulte également que l'atteinte portée à l'exercice de la liberté d'expression et de communication est nécessaire, adaptée et proportionnée aux objectifs poursuivis.

À LA LUMIÈRE DE CETTE ÉVALUATION, LA CONFORMITÉ À LA CONSTITUTION DE CE DISPOSITIF POURRA DE NOUVEAU ÊTRE EXAMINÉE

Le Conseil constitutionnel a en revanche censuré les dispositions permettant également la collecte et l'exploitation automatisées de données pour la recherche du manquement sanctionnant d'une majoration de 40 % le défaut ou le retard de production d'une déclaration fiscale dans les trente jours suivant la réception d'une mise en demeure. Dans une telle situation, l'administration, qui a mis en demeure le contribuable de produire sa déclaration, a déjà connaissance d'une infraction à la loi fiscale, sans avoir besoin de recourir au dispositif automatisé de collecte de données personnelles. Dès lors, en permettant la mise en œuvre d'un tel dispositif pour la simple recherche de ce manquement, ces dispositions portaient au droit au respect de la vie privée et à la liberté d'expression et de communication une atteinte qui ne peut être regardée comme proportionnée au but poursuivi.

Le Conseil constitutionnel a souligné enfin que, pour apprécier s'il convient de pérenniser le dispositif expérimental en cause au terme du délai de trois ans fixé par la loi, il appartiendra au législateur de tirer les conséquences de l'évaluation de ce dispositif et, en particulier, au regard des atteintes portées aux droits et libertés précités et du respect des conditions précédemment mentionnées, de tenir compte de son efficacité dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. À la lumière de cette évaluation, la conformité à la Constitution de ce dispositif pourra de nouveau être examinée.

Le contrôle de constitutionnalité des lois de finances

Chaque année, la loi de finances détermine les recettes et les dépenses de l'État. Si la saisine du Conseil constitutionnel n'est pas automatique, les lois de finances de fin d'année sont en pratique presque systématiquement déférées au Conseil par l'opposition parlementaire. Le Conseil fait en sorte d'en juger dans des délais brefs.

Le service juridique, sous la direction du secrétaire général, assiste le Collège dans la préparation et l'élaboration de l'ensemble de ses décisions.

Les membres du Conseil constitutionnel se réunissent dans la salle des délibérés pour prendre leurs décisions à huis clos.

ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE

Le Conseil constitutionnel a validé plusieurs dispositions de la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire mais, concernant les traitements de données à caractère personnel de nature médicale aux fins de « traçage », a prononcé deux censures partielles et énoncé trois réserves d'interprétation, cependant que, concernant le régime des mesures de quarantaine et d'isolement, il a prononcé une réserve d'interprétation et une censure.

DÉCISION N° 2020-800 DC
11 mai 2020
Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions
[Non-conformité partielle - réserve]

Adoptée le samedi 9 mai 2020, la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions a été déférée au Conseil constitutionnel dans la soirée par le Président de la République et le président du Sénat en application de l'article 61 de la Constitution. Puis deux saisines parlementaires ont été reçues par le Conseil concernant ce texte le dimanche 10 mai après-midi. Le Conseil constitutionnel a rendu le lundi 11 mai sa décision, qui comporte 88 paragraphes, sur ces quatre saisines.

S'agissant des conditions d'engagement de la responsabilité pénale en cas de catastrophe sanitaire, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions du paragraphe II de l'article 1er de la loi déférée rappellent celles de droit commun et s'appliquent de la même manière à toute personne ayant commis un fait susceptible de constituer une faute pénale non intentionnelle dans la situation de crise ayant justifié l'état d'urgence sanitaire. Dès lors, elles ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant la loi pénale et ne sont pas non plus entachées d'incompétence négative.

LE LÉGISLATEUR A POURSUIVI L'OBJECTIF DE VALEUR CONSTITUTIONNELLE DE PROTECTION DE LA SANTÉ

S'agissant du régime de l'état d'urgence sanitaire, le Conseil constitutionnel a jugé que la Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur d'en prévoir un. Il lui appartient, dans ce cadre, d'assurer la conciliation entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et le respect des droits et libertés reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République. Parmi ces droits et libertés figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle, protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, le droit au respect de la vie privée, qui découle de cet article 2, la liberté d'entreprendre qui découle de cet article 4, ainsi que le droit d'expression collective des idées et des opinions résultant de l'article 11 de cette déclaration.

Au regard de ces exigences, le Conseil a constaté que le législateur a procédé à une conciliation équilibrée entre ces exigences constitutionnelles en adoptant les mesures autorisant

La Constitution n'exclut pas la possibilité de prévoir un régime d'état d'urgence sanitaire.

le Premier ministre à réglementer ou interdire la circulation des personnes et des véhicules et à réglementer l'accès aux moyens de transport et les conditions de leur usage ou à ordonner la fermeture provisoire et à réglementer l'ouverture des établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion. S'agissant de ces lieux, il a en particulier relevé qu'ils ne s'étendaient pas aux locaux à usage d'habitation.

Examinant le régime de quarantaine des personnes susceptibles d'être affectées par la maladie à l'origine de la catastrophe sanitaire ayant justifié la déclaration de l'état d'urgence sanitaire ainsi que le régime de placement et de maintien en isolement des personnes affectées pour une durée initiale de quatorze jours, renouvelable dans la limite d'une durée maximale d'un mois, le Conseil constitutionnel a jugé que constituaient des mesures privatives de liberté les mesures consistant en un isolement complet, lequel implique une interdiction de « toute sortie ». Il en va de même lorsqu'elles imposent à l'intéressé de demeurer à son domicile ou dans son lieu d'hébergement pendant une plage horaire de plus de douze heures par jour.

Sur le fondement de l'article 66 de la Constitution et conformément à une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel a rappelé que la liberté individuelle, dont la protection est confiée à l'autorité judiciaire, ne saurait être entravée par une rigueur non nécessaire. Les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis.

Dans son appréciation sur la proportionnalité de l'atteinte portée par ces mesures à la liberté individuelle, le Conseil a notamment relevé que, en cherchant par ces dispositions à assurer la mise à l'écart du reste de la population des personnes qui en font l'objet en les soumettant à un isolement, le cas échéant, complet de façon à prévenir la propagation de la maladie à l'origine de la catastrophe sanitaire, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

Quant à leur champ d'application, ces mesures ne peuvent viser que les personnes ayant séjourné au cours du mois précédent dans une zone de circulation de l'infection qui entrent sur le territoire national ou qui déjà présentes sur le territoire national, arrivent en Corse ou dans l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution.

//...

Prenant en compte les garanties inscrites par le législateur dans le régime de ces mesures, le Conseil a relevé, notamment, que, en cas de placement en isolement, la décision, qui est subordonnée à la constatation médicale de l'infection de la personne, ne peut être prise qu'au vu d'un certificat médical. Ces mesures ne peuvent être prolongées au-delà d'un délai de quatorze jours qu'après avis médical établissant la nécessité de cette prolongation.

Il a jugé que la loi déférée a fixé des conditions propres à assurer que ces mesures ne soient mises en œuvre que dans les cas où elles sont adaptées, nécessaires et proportionnées à l'état des personnes affectées ou susceptibles d'être affectées par la maladie à l'origine de la catastrophe sanitaire.

Toutefois, s'agissant du contrôle de ces mesures, le Conseil constitutionnel a rappelé que la liberté individuelle ne peut être tenue pour sauvegardée que si le juge intervient dans le plus court délai possible.

Or, si les dispositions du cinquième alinéa du paragraphe II de l'article L. 3131-17 du code de la santé publique prévoient que les mesures de mise en quarantaine ou de placement en isolement interdisant toute sortie de l'intéressé hors du lieu où se déroule la quarantaine ou l'isolement ne peuvent se poursuivre au-delà d'un délai de quatorze jours sans que le juge des libertés et de la détention, préalablement saisi par le préfet, ait autorisé cette prolongation, aucune intervention systématique d'un juge judiciaire n'est prévue dans les autres hypothèses.

Par une réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a dès lors jugé que ces dispositions ne sauraient, sans méconnaître les exigences de l'article 66 de la Constitution, permettre la prolongation des mesures de mise en quarantaine ou de placement en isolement imposant à l'intéressé de demeurer à son domicile ou dans son lieu d'hébergement pendant une plage horaire de plus de douze heures par jour sans l'autorisation du juge judiciaire.

Le Conseil constitutionnel a en outre censuré comme méconnaissant la liberté individuelle l'article 13 de la loi déférée qui a pour effet, à compter de l'entrée en vigueur de la loi déférée, de laisser subsister, au plus tard jusqu'au 1er juin 2020, le régime juridique actuellement en vigueur des mesures de mise en quarantaine et de placement et maintien à l'isolement en cas d'état d'urgence sanitaire.

LA LIBERTÉ INDIVIDUELLE NE PEUT ÊTRE TENUE POUR SAUVEGARDÉE QUE SI LE JUGE INTERVIENT DANS LE PLUS COURT DÉLAI POSSIBLE

Concernant le système d'information destiné à permettre le traitement de données destinées au « traçage » des personnes atteintes par la covid-19 et de celles ayant été en contact avec ces dernières, le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il résulte du droit constitutionnel au respect de la vie privée que la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif. Il a en outre jugé pour la première fois que, lorsque sont en cause des données à caractère personnel de nature médicale, une particulière vigilance doit être observée dans la conduite de ces opérations et la détermination de leurs modalités.

Au regard du cadre constitutionnel ainsi précisé, il a relevé que les dispositions contestées autorisent le traitement et le partage, sans le consentement des intéressés, de données à caractère personnel relatives à la santé des personnes atteintes par la maladie de la covid-19 et des personnes en contact avec elles, dans le cadre d'un système d'information *ad hoc* ainsi que dans le cadre d'une adaptation des systèmes d'information relatifs aux données de santé déjà existants. Ce faisant, ces dispositions portent atteinte au droit au respect de la vie privée.

Le Conseil constitutionnel juge toutefois que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu renforcer les moyens de la lutte contre l'épidémie de covid-19, par l'identification des chaînes de contamination. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

Pour se prononcer sur l'adéquation et la proportionnalité des dispositions contestées au regard de l'objectif poursuivi, le Conseil a relevé que la collecte, le traitement et le partage des

données personnelles précitées ne peuvent être mis en œuvre que dans la mesure strictement nécessaire à quatre finalités déterminées.

En outre, le champ des données de santé à caractère personnel susceptibles de faire l'objet de la collecte, du traitement et du partage en cause, a été restreint par le législateur aux seules données relatives au statut virologique ou sérologique des personnes à l'égard de la maladie covid-19 ou aux éléments probants de diagnostic clinique et d'imagerie médicale précisés par décret en Conseil d'État pris après avis du Haut Conseil de la santé publique.

Toutefois, le Conseil constitutionnel a formulé une première réserve d'interprétation en jugeant que, sauf à méconnaître le droit au respect de la vie privée, l'exigence de suppression des nom et prénoms des intéressés, de leur numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques et de leur adresse, dans les parties de ces traitements ayant pour finalité la surveillance épidémiologique et la recherche contre le virus, doit également s'étendre aux coordonnées de contact téléphonique ou électronique des intéressés.

S'agissant du champ des personnes susceptibles d'avoir accès à ces données à caractère personnel, sans le consentement de l'intéressé, il a jugé que si la liste en est particulièrement étendue, cette extension est rendue nécessaire par la masse des démarches à entreprendre pour organiser la collecte des informations nécessaires à la lutte contre le développement de l'épidémie.

En revanche, le Conseil constitutionnel a censuré comme méconnaissant le droit au respect de la vie privée la deuxième phrase du paragraphe III de l'article 11 incluant dans ce champ les organismes qui assurent l'accompagnement social des intéressés. Il a en effet relevé que, s'agissant d'un accompagnement social qui ne relève pas directement de la lutte contre l'épidémie, rien ne justifie que l'accès aux données à caractère personnel traitées dans le système d'information ne soit pas subordonné au recueil du consentement des intéressés.

Le Conseil constitutionnel a également pris en compte dans son appréciation d'ensemble les dispositions précisant que les agents de ces organismes ne sont pas autorisés à communiquer les données d'identification d'une personne infectée, sans son accord exprès, aux personnes qui ont été en contact avec elle. En outre, et de manière plus générale, ces agents sont soumis aux exigences du secret professionnel et ne peuvent donc, sous peine du délit prévu à l'article 226-13 du code pénal, divulguer à des tiers les informations dont ils ont connaissance par le biais du dispositif ainsi instauré.

Par une deuxième réserve d'interprétation, il a jugé qu'il appartiendra au pouvoir réglementaire de définir des modalités de collecte, de traitement et de partage des informations assurant leur stricte confidentialité et, notamment, l'habilitation spécifique des agents chargés, au sein de chaque organisme, de participer à la mise en œuvre du système d'information ainsi que la traçabilité des accès à ce système d'information.

LORSQUE SONT EN CAUSE DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL DE NATURE MÉDICALE, UNE PARTICULIÈRE VIGILANCE DOIT ÊTRE OBSERVÉE DANS LA CONDUITE DE CES OPÉRATIONS

Par une troisième réserve d'interprétation, il a jugé que si le législateur a autorisé les organismes concourant au dispositif à recourir, pour l'exercice de leur mission dans le cadre du dispositif examiné, à des organismes sous-traitants, ces sous-traitants agissent pour leur compte et sous leur responsabilité. Pour respecter le droit au respect de la vie privée, ce recours aux sous-traitants doit s'effectuer en conformité avec les exigences de nécessité et de confidentialité mentionnée par la présente décision.

Le Conseil constitutionnel a également pris en compte le choix du législateur de prévoir que ce dispositif ne peut s'appliquer au-delà du temps strictement nécessaire à la lutte contre la propagation de l'épidémie de covid-19 ou, au plus tard, au-delà de six mois après la fin de l'état d'urgence sanitaire déclaré par la loi du 23 mars 2020. D'autre part, les données à caractère personnel collectées, qu'elles soient ou non médicales, doivent, quant à elles, être supprimées trois mois après leur collecte.

CONTENUS HAINEUX SUR INTERNET

Tout en réaffirmant que la Constitution permet au législateur de réprimer les abus de la liberté d'expression et de communication, le Conseil constitutionnel censure des dispositions de la loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet portant à cette liberté des atteintes qui ne sont pas adaptées, nécessaires et proportionnées.

DÉCISION N° 2020-801 DC
8 juin 2020
Loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet
[Non-conformité partielle]

Saisi de cette loi par plus de soixante sénateurs, le Conseil constitutionnel a censuré deux séries de dispositions de l'article 1er instituant à la charge de différentes catégories d'opérateurs de services de communication en ligne de nouvelles obligations de retrait de certains contenus diffusés en ligne.

Pour l'examen de ces dispositions, le Conseil constitutionnel a rappelé que, aux termes de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ». Il déduit de ces dispositions qu'en l'état actuel des moyens de communication et eu égard au développement généralisé des services de communication au public en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions, ce droit implique la liberté d'accéder à ces services et de s'y exprimer.

Le Conseil constitutionnel a en outre rappelé que, sur le fondement de l'article 34 de la Constitution, il est loisible au législateur d'édicter des règles concernant l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, d'écrire et d'imprimer. Il lui est aussi loisible, à ce titre, d'instituer des dispositions destinées à faire cesser des abus de l'exercice de la liberté d'expression et de communication qui portent atteinte à l'ordre public et aux droits des tiers. Cependant, la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Il s'ensuit que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A JUGÉ QUE LE LÉGISLATEUR A PORTÉ À LA LIBERTÉ D'EXPRESSION ET DE COMMUNICATION UNE ATTEINTE QUI N'EST PAS ADAPTÉE, NÉCESSAIRE ET PROPORTIONNÉE AU BUT POURSUIVI

En des termes inédits, le Conseil constitutionnel a jugé que constituent des abus de la liberté d'expression et de communication qui portent gravement atteinte à l'ordre public et aux droits des tiers la diffusion d'images pornographiques représentant des mineurs, d'une part, et la provocation à des actes de terrorisme ou l'apologie de tels actes, d'autre part.

Au regard du cadre constitutionnel ainsi défini, le Conseil constitutionnel a censuré le paragraphe I de l'article 1er de la loi déférée permettant à l'autorité administrative de demander aux hébergeurs ou aux éditeurs d'un service de communication en ligne de retirer certains contenus à caractère terroriste ou pédopornographique et prévoyant, en cas de manquement de leur part à cette obligation, l'application d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 250 000 euros d'amende.

Comme mentionné plus haut, le Conseil constitutionnel a jugé en des termes inédits que la diffusion d'images pornographiques représentant des mineurs, d'une part, et la provocation à des actes de terrorisme ou l'apologie de tels actes, d'autre part, constituent des abus de la liberté d'expression et de communication qui portent gravement atteinte à l'ordre public et aux droits des tiers.

En imposant aux éditeurs et hébergeurs de retirer, à la demande de l'administration, les contenus que cette dernière estime contraires aux articles 227-23 et 421-2-5 du code pénal, le législateur a entendu faire cesser de tels abus.

Aux termes des dispositions qui étaient contestées, toutefois, d'une part, la détermination du caractère illicite des contenus en cause ne reposait pas sur leur caractère manifeste. Elle était soumise à la seule appréciation de l'administration. D'autre part, l'engagement d'un recours contre la demande de retrait n'était pas suspensif et le délai d'une heure laissé à l'éditeur ou l'hébergeur pour retirer ou

//...

Le Conseil a censuré les dispositions obligeant les opérateurs à supprimer les contenus illicites dans les 24 h.

rendre inaccessible le contenu visé ne lui permettait pas d'obtenir une décision du juge avant d'être contraint de le retirer. Enfin, l'hébergeur ou l'éditeur qui ne défère pas à cette demande dans ce délai pouvait être condamné à une peine d'emprisonnement d'un an et à 250 000 euros d'amende.

Par ces motifs, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur a porté à la liberté d'expression et de communication une atteinte qui n'est pas adaptée, nécessaire et proportionnée au but poursuivi.

Le Conseil constitutionnel a également censuré le paragraphe II de l'article 1er de la loi déférée, imposant à certains opérateurs de plateforme en ligne, sous peine de sanction pénale, de retirer ou de rendre inaccessibles dans un délai de vingt-quatre heures des contenus manifestement illicites en raison de leur caractère haineux ou sexuel.

Le Conseil constitutionnel a relevé que, en adoptant ces dispositions, le législateur a voulu prévenir la commission d'actes troublant gravement l'ordre public et éviter la diffusion de propos faisant l'éloge de tels actes. Il a ainsi entendu faire cesser des abus de l'exercice de la liberté d'expression qui portent atteinte à l'ordre public et aux droits des tiers.

Toutefois, en premier lieu, l'obligation de retrait s'imposait à l'opérateur dès lors qu'une personne lui a signalé un contenu illicite en précisant son identité, la localisation de ce contenu et les motifs légaux pour lesquels il est manifestement illicite. Elle n'était pas subordonnée à l'intervention préalable d'un juge ni soumise à aucune autre condition. Il appartenait donc à l'opérateur d'examiner tous les contenus qui lui sont signalés, aussi nombreux soient-ils, afin de ne pas risquer d'être sanctionné pénalement.

En deuxième lieu, s'il appartenait aux opérateurs de plateforme en ligne de ne retirer que les contenus manifestement illicites, le législateur avait retenu de nombreuses qualifications pénales justifiant le retrait de ces contenus. En outre, son examen ne devait pas se limiter au motif indiqué dans le signalement. Il revenait en conséquence à l'opérateur d'examiner les contenus signalés au regard de l'ensemble de ces infractions, alors même que les éléments constitutifs de certaines d'entre elles peuvent présenter une technicité juridique ou, s'agissant notamment de délits de presse, appeler une appréciation au regard du contexte d'énonciation ou de diffusion des contenus en cause.

En troisième lieu, le législateur a contraint les opérateurs de plateforme en ligne à remplir leur obligation de retrait dans un délai de vingt-quatre heures. Or, compte tenu des difficultés précitées d'appréciation du caractère manifeste de l'illicéité des contenus signalés et du risque de signalements nombreux, le cas échéant infondés, un tel délai est particulièrement bref.

En quatrième lieu, s'il résulte des travaux parlementaires que le législateur a entendu prévoir au dernier alinéa du paragraphe I du nouvel article 6-2 une cause exonératoire de responsabilité pour les opérateurs de plateforme en ligne, celle-ci, selon laquelle « Le caractère intentionnel de l'infraction… peut résulter de l'absence d'examen proportionné et nécessaire du contenu notifié » n'était pas rédigée en des termes permettant d'en déterminer la portée. Aucune autre cause d'exonération de responsabilité spécifique n'était prévue, tenant par exemple à une multiplicité de signalements dans un même temps.

En dernier lieu, le fait de ne pas respecter l'obligation de retirer ou de rendre inaccessibles des contenus manifestement illicites était puni de 250 000 euros d'amende. En outre, la sanction pénale était encourue pour chaque défaut de retrait et non en considération de leur répétition.

De l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel a déduit que, compte tenu des difficultés d'appréciation du caractère manifestement illicite des contenus signalés dans le délai imparti, de la peine encourue dès le premier manquement et de l'absence de cause spécifique d'exonération de responsabilité, les dispositions contestées ne pouvaient qu'inciter les opérateurs de plateforme en ligne à retirer les contenus qui leur sont signalés, qu'ils soient ou non manifestement illicites. Elles portaient donc une atteinte à l'exercice de la liberté d'expression et de communication qui n'est pas nécessaire, adaptée et proportionnée.

Ces deux censures ont entraîné, par voie de conséquence, celle des autres dispositions de la loi destinées à accompagner la mise en œuvre de ces obligations de retrait, à savoir les articles 3, 4, 5, 7, 8 et 9 de la loi déférée.

Les travaux des membres du Conseil constitutionnel sont appuyés par plusieurs services regroupés au sein d'un secrétariat général employant 70 personnes au total.

SORTIE DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE

Le Conseil constitutionnel a validé certaines dispositions de la loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire et fixé leur interprétation.

DÉCISION N° 2020-803 DC
9 juillet 2020
Loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire
[Conformité]

Concernant la possibilité donnée au Premier ministre par le 1° du paragraphe I de l'article 1er de réglementer ou interdire sous certaines conditions la circulation des personnes et des véhicules ainsi que celle des moyens de transport collectif, le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et le respect des droits et libertés reconnus à toutes les personnes qui résident sur le territoire de la République. Parmi ces droits et libertés figure la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789.

Au regard de ce cadre constitutionnel, le Conseil constitutionnel a jugé que, la circulation des personnes et des véhicules étant un vecteur de propagation de l'épidémie de covid-19, le législateur a entendu permettre aux pouvoirs publics de prendre des mesures visant à restreindre les déplacements, en particulier dans les zones de circulation active du virus, pour limiter les risques sanitaires liés à cette épidémie. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

LE LÉGISLATEUR A AINSI POURSUIVI L'OBJECTIF DE VALEUR CONSTITUTIONNELLE DE PROTECTION DE LA SANTÉ

Il a relevé que les mesures susceptibles d'être prises par le Premier ministre ne peuvent être prononcées que pour la période allant du 11 juillet au 30 octobre 2020, durant laquelle le législateur a estimé qu'un risque important de propagation de l'épidémie persistait. 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 l'appréciation par le législateur de ce risque, dès lors que cette appréciation n'est pas, en l'état des connaissances, manifestement inadéquate au regard de la situation présente.

Analysant les garanties prévues par le législateur, le Conseil constitutionnel a relevé que, en vertu du premier alinéa du paragraphe I de l'article 1er, les mesures contestées ne peuvent être prises que dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19. Selon le paragraphe III de ce même article, elles doivent être strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires. Conformément au paragraphe IV, ces mesures peuvent faire l'objet d'un référé-suspension ou d'un référé-liberté devant le juge administratif.

Il s'y ajoute que l'interdiction de circulation des personnes et des véhicules ainsi que l'inter-

L'état d'urgence sanitaire a pris fin le 11 juillet 2020, sauf en Guyane et à Mayotte.

diction d'accès aux moyens de transport collectif de voyageurs ne peuvent être édictées que dans les territoires où une circulation active du virus a été constatée. Le Conseil constitutionnel a jugé en outre que l'interdiction de circulation des personnes ne peut conduire à leur interdire de sortir de leur domicile ou de ses alentours. Enfin, l'ensemble des mesures susceptibles d'être prises en application des dispositions contestées s'applique sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux, professionnels et de santé.

De tout ce qui précède, le Conseil constitutionnel a déduit que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a procédé à une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées.

S'agissant de la possibilité donnée au Premier ministre par le second alinéa du 2° du paragraphe I de l'article 1er d'ordonner la fermeture provisoire de certaines catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion et, par le 3° du même paragraphe I, de réglementer les rassemblements de personnes, les réunions et les activités se déroulant sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public, le Conseil constitutionnel a rappelé que, aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ». La liberté d'expression et de communication, dont découle le droit d'expression collective des idées et des opinions, est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Il s'ensuit que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté et de ce droit doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

À cette aune, il a jugé que, d'une part, la compétence conférée au Premier ministre pour ordonner la fermeture provisoire de certaines catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion est subordonnée au fait que les activités qui s'y déroulent, par leur nature même, ne permettent pas de garantir la mise en œuvre des mesures susceptibles de prévenir les risques de propagation du virus. Ces fermetures peuvent également être ordonnées lorsque les établissements en cause sont situés dans certaines parties du territoire dans lesquelles est constatée une circulation active du

//...

virus. Dans l'un comme dans l'autre cas, l'objet de telles fermetures provisoires ne peut être que de remédier au risque accru de contamination que présente la fréquentation publique de ces lieux. Ces mesures répondent donc à l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé. D'autre part, la mesure de fermeture provisoire ne s'applique qu'aux lieux ou établissements accessibles au public. Elle ne concerne pas les locaux d'habitation ni les parties de tels établissements qui n'ont pas vocation à accueillir du public. En outre, elle est également soumise aux mêmes conditions et garanties que celles applicables à la réglementation ou l'interdiction de la circulation des personnes et des véhicules.

Quant à la réglementation des rassemblements, activités ou réunions rendue possible par les dispositions contestées, le Conseil constitutionnel a jugé qu'elle vise à déterminer les conditions dans lesquelles ils doivent se tenir pour limiter la propagation de l'épidémie.

Il a relevé que, d'une part, les rassemblements de personnes, les réunions ou les activités qui se déroulent sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public présentent un risque accru de propagation de l'épidémie du fait de la rencontre ponctuelle d'un nombre important de personnes venant, parfois, de lieux éloignés. Une telle réglementation répond donc à l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé. D'autre part, le législateur n'a pas autorisé le Premier ministre à substituer un régime d'autorisation préalable au régime déclaratif qui s'applique à l'organisation des manifestations sur la voie publique. En outre, les mesures de réglementation adoptées par le Premier ministre sont soumises aux mêmes conditions et garanties que les mesures évoquées plus haut et, en particulier, ne peuvent se fonder que sur des motifs tenant à l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutte contre la propagation de l'épidémie de covid-19.

Par l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel a jugé que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur n'a pas porté au droit d'expression collective des idées et des opinions une atteinte qui ne serait pas nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

S'agissant enfin de la répression d'une peine délictuelle de la violation répétée de ces réglementations ou interdictions, le Conseil constitutionnel a rappelé que le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire.

Il a relevé à cet égard que, d'une part, les paragraphes I et de II de l'article 1er de la loi autorisent le pouvoir réglementaire à prendre, du 11 juillet 2020 au 30 octobre 2020, certaines mesures de réglementation ou d'interdiction dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19. D'autre part, le paragraphe III de l'article 1er exige que ces mesures soient strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu et qu'il y soit mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires. Enfin, il résulte du quatrième alinéa de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique que la violation de ces réglementations ou interdictions ne constitue un délit que lorsqu'elle est commise alors que, dans les trente jours précédents, trois autres violations de la même obligation ou interdiction ont déjà été verbalisées.

LE LÉGISLATEUR N'A PAS PORTÉ AU DROIT D'EXPRESSION COLLECTIVE DES IDÉES ET DES OPINIONS UNE ATTEINTE QUI NE SERAIT PAS NÉCESSAIRE, ADAPTÉE ET PROPORTIONNÉE

Le Conseil constitutionnel a jugé que, dès lors, le législateur a suffisamment déterminé le champ des obligations et interdictions qui peuvent être édictées par le pouvoir réglementaire ainsi que les conditions dans lesquelles leur méconnaissance constitue un délit. Il a écarté par ces motifs le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines.

Le Conseil constitutionnel siège depuis le 13 mars 1959 dans l'aile Montpensier du Palais-Royal.

MESURES DE SÛRETÉ À L'ENCONTRE DES AUTEURS D'INFRACTIONS TERRORISTES

Le Conseil constitutionnel a été saisi de la loi créant une mesure de sûreté visant à soumettre les auteurs d'infractions terroristes, dès leur sortie de détention, à des obligations et interdictions afin de prévenir leur récidive.

DÉCISION
N° 2020-805 DC
7 août 2020
Loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine
[Non-conformité partielle]

Saisi de la loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine, le Conseil constitutionnel a rappelé que l'objectif de lutte contre le terrorisme participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et jugé qu'il est loisible au législateur de prévoir, sous certaines conditions, des mesures de sûreté fondées sur la particulière dangerosité de l'auteur d'un acte terroriste et visant à prévenir la récidive de telles infractions. Il a néanmoins censuré des dispositions de cette loi comme contraires aux exigences résultant des articles 2, 4 et 9 de la Constitution.

Il avait été saisi, en premier lieu, par le Président de l'Assemblée nationale et, en second lieu, par plus de soixante sénateurs et par plus de soixante députés de l'article 1er de la loi créant une mesure de sûreté visant à soumettre les auteurs d'infractions terroristes, dès leur sortie de détention, à des obligations et interdictions afin de prévenir leur récidive.

Pour l'examen de ces dispositions, le Conseil constitutionnel a jugé en des termes inédits que le terrorisme trouble gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur. Il a rappelé que l'objectif de lutte contre le terrorisme participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public.

Analysant la nature de la mesure instituée par le législateur, le Conseil constitutionnel a relevé que, si elle est prononcée en considération d'une condamnation pénale et succède à l'accomplissement de la peine, elle n'est pas décidée lors de la condamnation par la juridiction de jugement mais à l'expiration de la peine, par la juridiction régionale de la rétention de sûreté. Elle repose non sur la culpabilité de la personne condamnée, mais sur sa particulière dangerosité appréciée par la juridiction régionale de la rétention de sûreté à la date de sa décision. Elle a pour but d'empêcher et de prévenir la récidive. Ainsi, cette mesure n'est ni une peine ni une sanction ayant le caractère d'une punition.

Toutefois, bien que dépourvue de caractère punitif, elle doit respecter le principe, résultant des articles 2, 4 et 9 de la Déclaration de 1789, selon lequel la liberté personnelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire. Il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à

l'ordre public et, d'autre part, l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis. Au nombre de ceux-ci figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle, le droit au respect de la vie privée protégé par l'article 2 de la Déclaration de 1789 et le droit de mener une vie familiale normale qui résulte du dixième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. Les atteintes portées à l'exercice de ces droits et libertés doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à l'objectif de prévention poursuivi.

Au regard du cadre constitutionnel ainsi précisé, le Conseil constitutionnel a jugé que, par les dispositions contestées, le législateur a voulu, comme il y était fondé, lutter contre le terrorisme et prévenir la commission d'actes troublant gravement l'ordre public. Il a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public.

Toutefois, s'il est loisible au législateur de prévoir des mesures de sûreté fondées sur la particulière dangerosité, évaluée à partir d'éléments objectifs, de l'auteur d'un acte terroriste et visant à prévenir la récidive de telles infractions, c'est à la condition qu'aucune mesure moins attentatoire aux droits et libertés constitutionnellement garantis ne soit suffisante pour prévenir la commission de ces actes et que les conditions de mise en œuvre de ces mesures et leur durée soient adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi. Le respect de cette exigence s'impose *a fortiori* lorsque la personne a déjà exécuté sa peine.

À cet égard, le Conseil a relevé, en premier lieu, que la mesure contestée permet d'imposer, le cas échéant de manière cumulative, diverses obligations ou interdictions portant atteinte à la liberté d'aller et de venir, au droit au respect de la vie privée et au droit de mener une vie familiale normale. Tel est le cas en particulier de l'obligation d'établir sa résidence dans un lieu déterminé, de l'obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, jusqu'à trois fois par semaine, de l'interdiction de se livrer à certaines activités, de l'interdiction d'entrer en relation avec certaines personnes ou de paraître dans certains lieux, catégories de lieux ou zones et de l'obligation de respecter les conditions d'une prise en charge sanitaire, sociale, éducative ou psychologique.

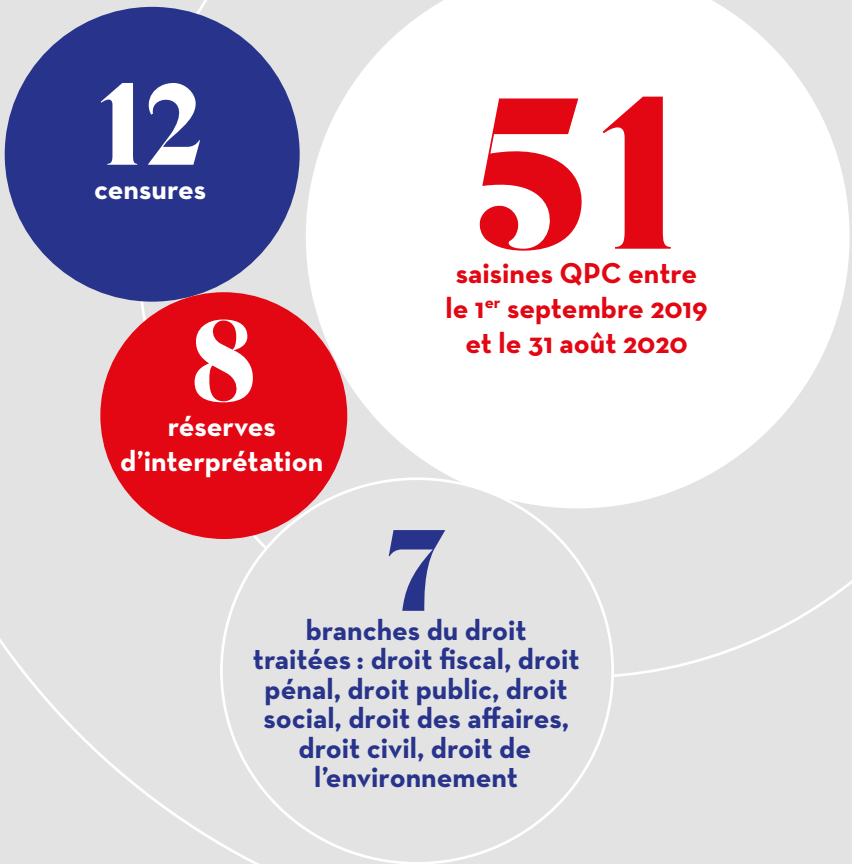
En deuxième lieu, la durée de la mesure de sûreté en accroît la rigueur. Or, si la mesure contestée peut être ordonnée pour une période d'un an, elle peut être renouvelée et durer jusqu'à cinq ans voire, dans certains cas, dix ans. Si la personne était mineure lors de la commission des faits, ces durées maximales sont respectivement de trois et cinq ans. Les durées maximales s'appliquent en considération de la peine encourue, quel que soit le quantum de la peine prononcée.

En troisième lieu, d'une part, si la mesure contestée ne peut être prononcée qu'à l'encontre d'une personne condamnée pour une infraction terroriste, elle peut être appliquée dès lors que la personne a été condamnée à une peine privative de liberté supérieure ou égale à cinq ans ou à trois ans si l'infraction a été commise en état de récidive légale. D'autre part, elle peut être prononcée y compris si cette peine a été assortie en partie d'un sursis simple. Ainsi, il résulte des dispositions contestées que la mesure de sûreté peut être prononcée dès lors que la partie ferme de la peine est au moins égale à trois mois d'emprisonnement, et ce alors même que, en prononçant un sursis simple, la juridiction de jugement n'aurait pas jugé utile de prévoir que la partie de la peine assortie du sursis prendrait la forme d'une mise à l'épreuve ou d'un sursis probatoire, mesures pourtant de nature à assurer un suivi de la personne après son emprisonnement.

En quatrième lieu, la mesure ne peut être prononcée qu'en raison de la dangerosité de la personne caractérisée notamment par la probabilité très élevée qu'elle récidive. Toutefois, alors que la mesure de sûreté ne peut intervenir qu'à l'issue de l'exécution d'une peine d'emprisonnement, il n'est pas exigé que la personne ait pu, pendant l'exécution de cette peine, bénéficier de mesures de nature à favoriser sa réinsertion.

Enfin, les renouvellements de la mesure de sûreté peuvent être décidés aux mêmes conditions que la décision initiale, sans qu'il soit exigé que la dangerosité de la personne soit corroborée par des éléments nouveaux ou complémentaires.

De l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel a déduit que les dispositions contestées méconnaissaient les exigences constitutionnelles précitées. Il a déclaré contraires à la Constitution l'article 1er de la loi déférée et, par voie de conséquence, ses articles 2 et 4 qui en étaient inséparables.


12
censures
8
réserves d'interprétation
51
saisines QPC entre le 1er septembre 2019 et le 31 août 2020
7
branches du droit traitées : droit fiscal, droit pénal, droit public, droit social, droit des affaires, droit civil, droit de l'environnement

LES DÉCISIONS 2019 2020

Les questions prioritaires de constitutionnalité

Depuis 2010, le Conseil constitutionnel peut être saisi de loi déjà entrées en vigueur. C'est le mécanisme de la « question prioritaire de constitutionnalité » qui permet à tout justiciable de le faire. Dans le cadre d'un procès, une personne peut demander à vérifier que la loi qui s'applique à son propre cas soit conforme à la Constitution. Selon la nature du litige, la demande est portée devant la Cour de cassation ou le Conseil d'État, qui décide ou non de renvoyer celle-ci devant le Conseil constitutionnel. Si les dispositions soulevées sont considérées contraires à la Constitution, elles sont « censurées ». Elles n'ont plus vocation à s'appliquer à l'avenir. Panorama des QPC qui ont ponctué la période de septembre 2019 à août 2020.

FISCALITÉ DE L'HUILE DE PALME

Saisi par le Conseil d'État par la voie de la QPC, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur a pu, sans méconnaître la Constitution, exclure l'huile de palme d'un régime fiscal favorable prévu pour les biocarburants.

DÉCISION N° 2019-808 QPC

11 octobre 2019

Société Total raffinage France [Soumission des biocarburants à base d'huile de palme à la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants]

[Conformité]

La question prioritaire de constitutionnalité soumise au Conseil constitutionnel était relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du dernier alinéa du 2 du B du paragraphe V de l'article 266 *quindecies* du code des douanes, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Pour inciter les entreprises produisant ou important des carburants à y incorporer une quantité minimale de biocarburants, ces dispositions prévoient une diminution du montant de la taxe qu'elles instituent proportionnelle à la part de biocarburants incorporés. Toutefois, elles interdisent de considérer comme des biocarburants les carburants issus de l'huile de palme, sans possibilité de démontrer que cette huile a été produite dans des conditions permettant d'éviter le risque de hausse indirecte des émissions de gaz à effet de serre. Ainsi, l'énergie produite à partir de cette matière première n'est pas prise en compte dans la proportion d'énergie renouvelable et ne permet donc pas de diminuer le montant de la taxe.

Il était reproché par la société requérante d'avoir énoncé une exclusion de principe, sans possibilité de démontrer une absence de nocivité pour l'environnement de certains modes de culture de l'huile de palme et d'instituer une différence de traitement injustifiée entre les carburants à base d'huile de palme et ceux issus d'autres plantes oléagineuses, dont la production ne serait pas toujours moins émettrice de gaz à effet de serre.

LE LÉGISLATEUR A ENTENDU LUTTER CONTRE LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE DANS LE MONDE

Sur le fondement de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de l'article 34 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives. En particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose. Cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

À l'aune de ce cadre constitutionnel, le Conseil constitutionnel a relevé que, en instituant la taxe incitative relative à l'incorporation

La production de l'huile de palme est à l'origine d'une déforestation massive.

de biocarburants, le législateur a entendu lutter contre les émissions de gaz à effet de serre dans le monde. À ce titre, il a cherché à réduire tant les émissions directes, notamment issues des carburants d'origine fossile, que les émissions indirectes, causées par la substitution de cultures agricoles destinées à produire des biocarburants à celles destinées à l'alimentation, conduisant à la mise en culture, à des fins alimentaires, de terres non agricoles riches en carbone, telles que les forêts ou les tourbières.

En faisant référence au constat que l'huile de palme se singularise par la forte croissance et l'importante extension de la surface mondiale consacrée à sa production, en particulier sur des terres riches en carbone, ce qui entraîne la déforestation et l'assèchement des tourbières, le Conseil a jugé que l'appréciation par le législateur des conséquences pour l'environnement de la culture des matières premières en question n'était pas, en l'état des connaissances, manifestement inadéquate au regard de l'objectif d'intérêt général de protection de l'environnement poursuivi.

Le Conseil constitutionnel en a déduit que, en excluant pour le calcul de la taxe toute possibilité de démontrer que l'huile de palme pourrait être produite dans des conditions permettant d'éviter le risque de hausse indirecte des émissions de gaz à effet de serre, le législateur a, en l'état des connaissances et des conditions mondiales d'exploitation de l'huile de palme, retenu des critères objectifs et rationnels en fonction du but poursuivi. Il a écarté par ce motif le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques.

GRATUITÉ DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR PUBLIC

Statuant sur la conformité à la Constitution du troisième alinéa de l'article 48 de la loi n° 51-598 du 24 mai 1951 de finances pour l'exercice 1951, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur l'exigence de gratuité de l'enseignement supérieur public.

DÉCISION N° 2019-809 QPC

11 octobre 2019

Union nationale des étudiants en droit, gestion, AES, sciences économiques, politiques et sociales et autres [Droits d'inscription pour l'accès aux établissements publics d'enseignement supérieur]

[Conformité]

Selon les dispositions qui lui était soumises par renvoi du Conseil d'État, peuvent être fixés par arrêté les taux et modalités de perception des droits d'inscription, de scolarité, d'examen, de concours et de diplôme dans les établissements de l'État.

Les associations requérantes soutenaient que ces dispositions méconnaissaient le treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946. Elles faisaient en particulier valoir que le principe de gratuité de l'enseignement public, qui découlait selon elles de cet alinéa, faisait obstacle à la perception de droits d'inscription pour l'accès à l'enseignement supérieur.

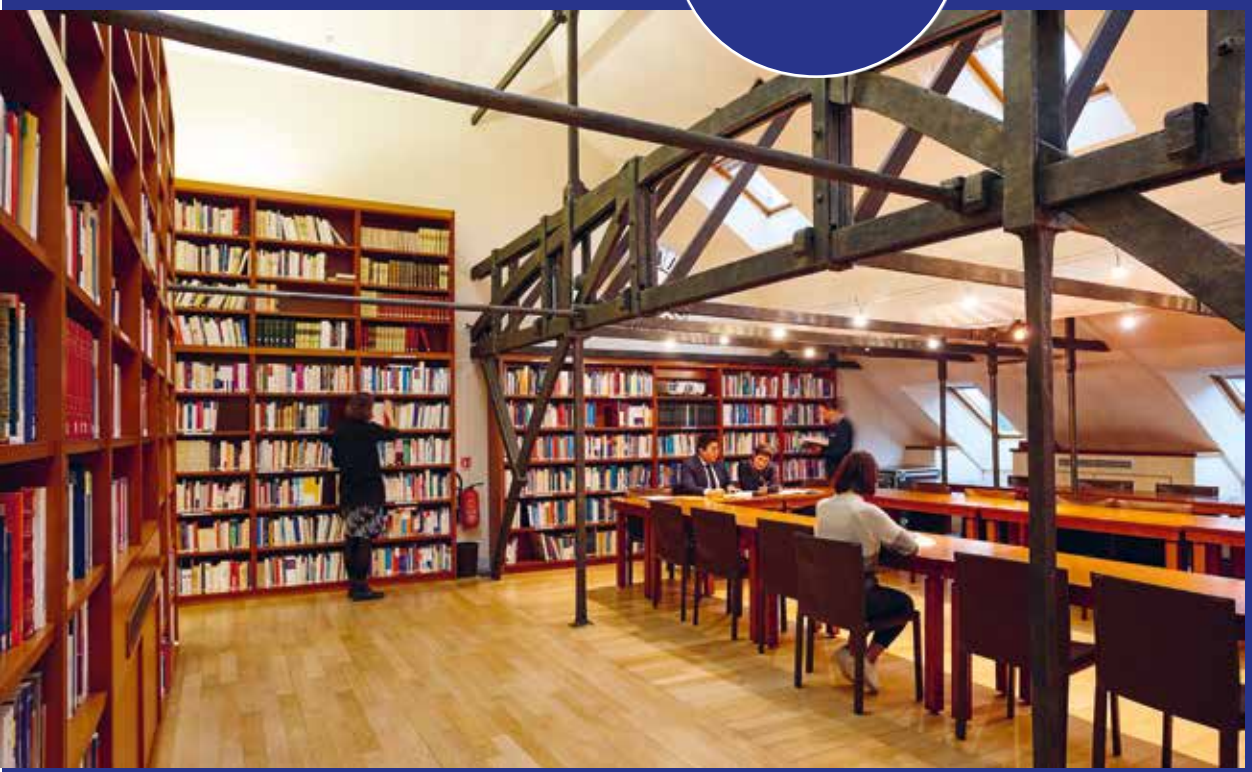
Le Conseil constitutionnel a déduit de façon inédite du treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 que l'exigence constitutionnelle de gratuité s'applique à l'enseignement supérieur public. Cette exigence ne fait pas obstacle, pour ce degré d'enseignement, à ce que des droits d'inscription modiques soient perçus en tenant compte, le cas échéant, des capacités financières des étudiants.

S'agissant de la conformité à ces exigences constitutionnelles des dispositions contestées, le Conseil constitutionnel a relevé que celles-ci se limitent à prévoir que le pouvoir réglementaire fixe les montants annuels des droits perçus par les établissements publics d'enseignement supérieur et acquittés par les étudiants. Il a jugé qu'il appartient aux ministres compétents de fixer, sous le contrôle du juge, les montants de ces droits dans le respect des exigences de gratuité de l'enseignement supérieur public et d'égal accès à l'instruction.

Par ces motifs, il a écarté les griefs tirés de la méconnaissance des exigences constitutionnelles de gratuité de l'enseignement public et d'égal accès à l'instruction.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A DÉDUIT DE FAÇON INÉDITE DU TREIZIÈME ALINÉA DU PRÉAMBULE DE LA CONSTITUTION DU 27 OCTOBRE 1946 QUE L'EXIGENCE CONSTITUTIONNELLE DE GRATUITÉ S'APPLIQUE À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR PUBLIC

Les travaux du Conseil constitutionnel s'appuient sur une bibliothèque riche de 18 000 ouvrages et de nombreuses ressources numériques couvrant de nombreuses branches du droit.



RESPONSABILITÉ DU TRANSPORTEUR AÉRIEN EN CAS D'ENTRÉE ILLÉGALE SUR LE TERRITOIRE

DÉCISION
N° 2019-810 QPC
25 octobre 2019
Société Air France
[Responsabilité du transporteur aérien en cas de débarquement d'un étranger dépourvu des titres nécessaires à l'entrée sur le territoire national]
[Conformité]

Saisi d'une QPC portant sur les articles L. 625-1 et L. 625-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution un volet du régime de sanction du transporteur aérien débarquant sur le territoire français un étranger non ressortissant d'un État de l'Union européenne et démuni du document de voyage et, le cas échéant, du visa requis.

Le Conseil constitutionnel avait été saisi le 31 juillet 2019 par le Conseil d'État de ces dispositions, dont la première punit d'une amende l'entreprise de transport aérien qui débarque sur le territoire français un étranger non ressortissant d'un État de l'Union européenne et démuni du document de voyage et, le cas échéant, du visa requis par le droit applicable. La seconde prévoit que cette amende n'est pas infligée en particulier lorsque l'entreprise établit que les documents requis lui ont été présentés au moment de l'embarquement et qu'ils ne comportaient pas d'élément d'irrégularité manifeste.

SELON LA SOCIÉTÉ REQUÉRANTE, CES DISPOSITIONS AURAIENT EU POUR EFFET DE DÉLÉGUER AU TRANSPORTEUR L'ACCOMPLISSEMENT D'OPÉRATIONS DE CONTRÔLE INCOMBANT AUX SEULES AUTORITÉS PUBLIQUES

Il était reproché à ces dispositions de permettre qu'un transporteur aérien soit sanctionné même lorsqu'il a procédé au contrôle des documents de voyage à l'embarquement et que l'irrégularité qui les affecte n'a pas été détectée par les services compétents de l'État lors de leur délivrance. Ces dispositions auraient ainsi eu pour effet de déléguer au transporteur, en violation de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, l'accomplissement d'opérations de contrôle incombant aux seules autorités publiques.

S'agissant d'un régime de sanction des transporteurs aériens trouvant son origine dans le droit européen, le Conseil constitutionnel

Le législateur n'a pas entendu associer les transporteurs aériens au contrôle de la régularité des documents effectué par les agents de l'État.

devait, pour répondre à la question soulevée, déterminer la nature de son contrôle. Il a relevé à cet égard que les dispositions contestées, propres au droit national, ne se bornent pas à tirer les conséquences nécessaires de dispositions inconditionnelles et précises de la directive du 28 juin 2001 et a exercé en conséquence un plein contrôle de leur conformité à la Constitution.

En réponse à la critique tirée de la méconnaissance de l'article 12 de la Déclaration de 1789, dont il résulte l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « force publique » nécessaire à la garantie des droits, le Conseil constitutionnel a jugé que les irrégularités manifestes qu'il appartient au transporteur de déceler sous peine d'amende, en application des dispositions contestées, lors du contrôle des documents requis, au moment de l'embarquement, sont celles susceptibles d'apparaître à l'occasion d'un examen normalement attentif de ces documents par un agent de la compagnie.

Il en a déduit que, en instaurant cette obligation, le législateur n'a pas entendu associer les transporteurs aériens au contrôle de la régularité de ces documents effectué par les agents de l'État en vue de leur délivrance et lors de l'entrée de l'étranger sur le territoire national.

Rejetant également des griefs tirés de la méconnaissance des principes de proportionnalité et d'individualisation des peines, du principe selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait et du principe d'égalité devant la loi, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions du 2° de l'article L. 625-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile devaient être déclarées conformes à la Constitution.

REPRÉSENTATIVITÉ AUX ÉLECTIONS EUROPÉENNES

Saisi de l'article 3 de la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur n'a pas méconnu la Constitution en prévoyant que, pour les élections au Parlement européen, seules les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés sont admises à la répartition des sièges.

DÉCISION N° 2019-811 QPC
25 octobre 2019
Mme Fairouz H. et autres [Seuil de représentativité applicable aux élections européennes]
[Conformité]

Le Conseil constitutionnel avait été saisi le 1er août 2019 par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité concernant la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de cet article dans sa rédaction résultant de la loi du 25 juin 2018.

Ces dispositions définissent les conditions dans lesquelles sont élus au Parlement européen les représentants des citoyens de l'Union européenne résidant en France. Elles prévoient que cette élection a lieu, dans le cadre d'une circonscription nationale unique, au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, suivant la règle de la plus forte moyenne. Seules les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés sont admises à la répartition des sièges.

LES REQUÉRANTS CONTESTAIENT CE SEUIL DE REPRÉSENTATIVITÉ DE 5 %

Les requérants contestaient ce seuil de représentativité de 5 %. Celui-ci n'aurait selon eux aucune justification, dès lors notamment que l'objectif de dégager une majorité stable et cohérente au sein du Parlement européen ne pourrait être atteint par la seule élection, en France, d'un nombre limité de députés européens. En outre, ce seuil aurait des conséquences disproportionnées en ce qu'il empêcherait l'accès au Parlement européen de mouvements politiques importants et priverait un grand nombre d'électeurs de toute représentation au niveau européen. Il en résultait selon eux une méconnaissance des principes d'égalité devant le suffrage et de pluralisme des courants d'idées et d'opinions.

Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il résulte du principe de l'égalité devant le suffrage garanti par le troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution et l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ainsi que du principe de pluralisme des courants d'idées et d'opinions garanti par l'article 4 de la Constitution que, s'il est loisible au législateur, lorsqu'il fixe les règles électorales, d'arrêter des modalités tendant à favoriser la constitution de majorités stables

et cohérentes, toute règle qui, au regard de cet objectif, affecterait l'égalité entre électeurs ou candidats dans une mesure disproportionnée, méconnaîtrait le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions.

Il a relevé que, en instituant un seuil pour accéder à la répartition des sièges au Parlement européen, le législateur a, dans le cadre de la participation de la République française à l'Union européenne prévue à l'article 88-1 de la Constitution, poursuivi un double objectif. D'une part, il a entendu favoriser la représentation au Parlement européen des principaux courants d'idées et d'opinions exprimées en France et ainsi renforcer leur influence en son sein. D'autre part, il a entendu contribuer à l'émergence et à la consolidation de groupes politiques européens de dimension significative. Ce faisant, il a cherché à éviter une fragmentation de la représentation qui nuirait au bon fonctionnement du Parlement européen. Le Conseil constitutionnel en a déduit que, même si la réalisation d'un tel objectif ne peut dépendre de l'action d'un seul État membre, le législateur était fondé à choisir des modalités d'élection tendant à favoriser la constitution de majorités permettant au Parlement européen d'exercer ses pouvoirs législatifs, budgétaires et de contrôle.

Rappelant qu'il ne lui appartient pas de rechercher si l'objectif que s'est assigné le législateur aurait pu être atteint par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif poursuivi, le Conseil constitutionnel a jugé que, en fixant à 5 % des suffrages exprimés le seuil d'accès à la répartition des sièges au Parlement européen, le législateur a retenu des modalités qui n'affectent pas l'égalité devant le suffrage dans une mesure disproportionnée et qui ne portent pas une atteinte excessive au pluralisme des courants d'idées et d'opinions.

Ce seuil de représentativité de 5 % est donc conforme à la Constitution.

Seules les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés sont admises à la répartition des sièges.

RESTRUCTURATION DES BRANCHES PROFESSIONNELLES

Saisi d'une QPC relative à la restructuration des branches professionnelles, le Conseil constitutionnel a encadré les pouvoirs du ministre du travail en ce domaine, en précisant la portée de la liberté contractuelle en matière de négociation collective.

DÉCISION N° 2019-816 QPC

29 novembre 2019

Fédération nationale des syndicats du spectacle, du cinéma, de l'audiovisuel et de l'action culturelle CGT et autre [Restructuration des branches professionnelles]

[Non-conformité partielle – réserve]

Les dispositions qui lui avaient été transmises le 2 octobre 2019 par le Conseil d'État étaient celles des paragraphes I et V de l'article L. 2261-32 du code du travail, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, et des articles L. 2261-33 et L. 2261-34 du même code, dans leur rédaction issue de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

Ces dispositions permettent au ministre du travail de fusionner le champ d'application des conventions collectives d'une branche professionnelle avec celui d'une branche de rattachement présentant des conditions sociales et économiques analogues. Cette procédure peut notamment être engagée lorsque la branche à rattacher compte moins de cinq mille salariés, lorsqu'elle a une faible activité conventionnelle, lorsque son champ d'application géographique est uniquement régional ou local ou encore en l'absence de mise en place ou de réunion de la commission paritaire permanente de négociation et d'interprétation compétente dans cette branche. Elle peut également être engagée « pour fusionner plusieurs branches afin de renforcer la cohérence du champ d'application des conventions collectives ».

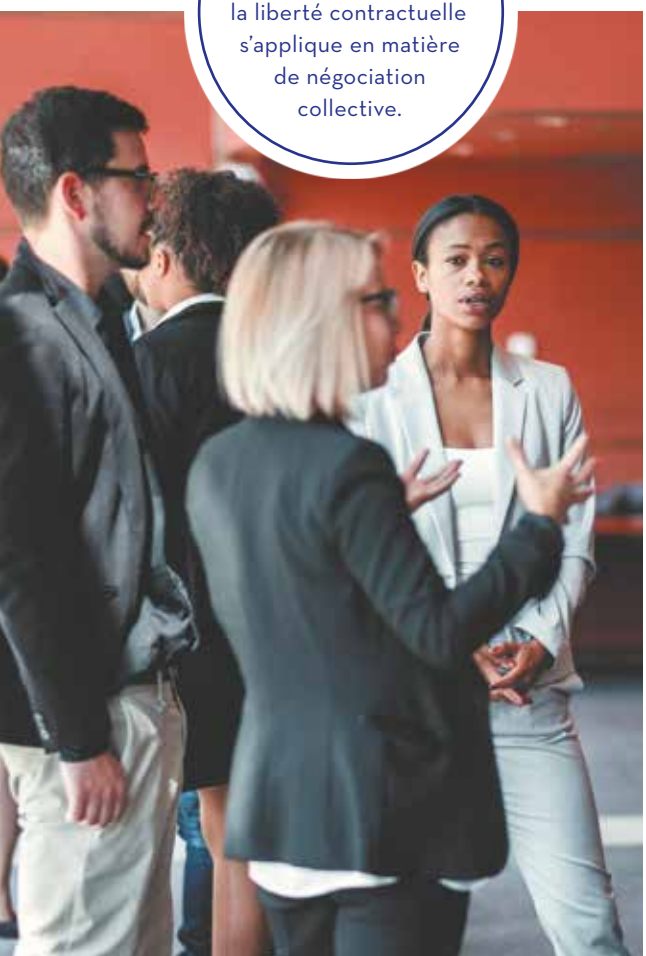
LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A JUGÉ, DE FAÇON INÉDITE, QUE, EN MATIÈRE DE NÉGOCIATION COLLECTIVE, LA LIBERTÉ CONTRACTUELLE DÉCOULE DES SIXIÈME ET HUITIÈME ALINÉAS DU PRÉAMBULE DE LA CONSTITUTION DE 1946 ET DE L'ARTICLE 4 DE LA DÉCLARATION DE 1789

Les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs habilitées à négocier dans les branches fusionnées sont alors invitées à engager une négociation en vue de parvenir, dans un délai de cinq ans, à un accord remplaçant, par des stipulations communes, les stipulations des conventions collectives des branches fusionnées régissant des

situations équivalentes. À défaut, seules s'appliquent dans la branche issue de cette fusion les stipulations de la convention collective de la branche de rattachement. Les organisations de salariés et d'employeurs représentatives dans le champ d'au moins une branche préexistant à la fusion conservent la possibilité de négocier un tel accord de remplacement jusqu'à la prochaine mesure de la représentativité suivant la fusion. L'audience de ces organisations s'apprécie alors au niveau de la branche issue de la fusion.

Pour contrôler les dispositions relatives aux prérogatives du ministre du travail en matière de restructuration des branches professionnelles, le Conseil constitutionnel a jugé, de façon inédite, que, en matière de négociation collective, la liberté contractuelle découle des sixième et huitième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 et de l'article 4 de la Déclaration de 1789. Il est loisible au législateur d'y apporter des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

Le Conseil a reconnu, de manière inédite, que la liberté contractuelle s'applique en matière de négociation collective.



Il a relevé que les dispositions contestées portent atteinte à cette liberté, dans la mesure où les partenaires sociaux qui souhaitent négocier un accord de remplacement sont, d'une part, contraints de le faire dans le champ professionnel et géographique déterminé par l'arrêté de fusion du ministre du travail et, d'autre part, tenus d'adopter des stipulations communes pour régir les situations équivalentes au sein de la nouvelle branche.

Le Conseil constitutionnel a cependant jugé que, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu remédier à l'éparpillement des branches professionnelles, dans le but de renforcer le dialogue social au sein de ces branches et de leur permettre de disposer de moyens d'action à la hauteur des attributions que la loi leur reconnaît, en particulier pour définir certaines des conditions d'emploi et de travail des salariés et des garanties qui leur sont applicables, ainsi que pour réguler la concurrence entre les entreprises. Ce faisant, le législateur a poursuivi un objectif d'intérêt général.

Pour écarter les critiques adressées à la plupart des cas de figure dans lesquels la fusion des branches est possible, le Conseil a relevé les différentes garanties et conditions prévues par la loi, notamment la nécessité que la restructuration ne soit engagée, sous le contrôle du juge administratif, qu'eu égard à l'intérêt général attaché à la restructuration des branches en cause. La fusion des branches ne peut en outre être prononcée sans que les organisations et personnes intéressées aient été préalablement invitées à faire connaître leurs observations.

En revanche, le Conseil constitutionnel a censuré la disposition permettant au ministre du travail de « fusionner plusieurs branches afin de renforcer la cohérence du champ d'application des conventions collectives ». Il a jugé que le législateur n'avait pas déterminé au regard de quels critères cette cohérence pourrait être appréciée et qu'il avait ainsi laissé à l'autorité ministérielle une latitude excessive dans l'appréciation des motifs susceptibles de justifier la fusion. Le législateur a, ce faisant, méconnu l'étendue

//...

de sa compétence dans des conditions affectant la liberté contractuelle.

S'agissant des effets de la restructuration sur les stipulations de la convention collective de la branche rattachée, le Conseil constitutionnel a rappelé que le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789.

Il a constaté qu'une atteinte est portée à ces exigences constitutionnelles par les dispositions mettant fin de plein droit à l'application de la convention collective de la branche rattachée à défaut de conclusion d'un accord de remplacement dans le délai de cinq ans suivant la date d'effet de la fusion.

LE LÉGISLATEUR A, CE FAISANT, MÉCONNU L'ÉTENDUE DE SA COMPÉTENCE DANS DES CONDITIONS AFFECTANT LA LIBERTÉ CONTRACTUELLE

Selon le Conseil, cependant, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu, en cas d'absence ou d'échec de la négociation collective, assurer l'effectivité de la fusion, en soumettant les salariés et les entreprises de la nouvelle branche à un statut conventionnel unifié. Dès lors, et compte tenu de l'objectif d'intérêt général précédemment évoqué, la privation d'effet des stipulations de la convention collective de la branche rattachée qui régissent, non des situations propres à cette branche, mais des situations équivalentes à celles régies par la convention collective de la branche de rattachement, ne méconnaît pas le droit au maintien des conventions légalement conclues.

En revanche, par une première réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a jugé que ces mêmes dispositions ne sauraient, sans porter une atteinte excessive au droit au maintien des conventions légalement conclues, mettre fin de plein droit à l'application des stipulations de la convention collective de la branche rattachée qui régissent des situations spécifiques à cette branche.

S'agissant, enfin, des effets de la restructuration des branches sur la représentativité des partenaires sociaux, le Conseil constitutionnel a relevé que le fait de priver les organisations syndicales de salariés représentatives dans les anciennes branches de la possibilité de signer l'accord de remplacement ou une nouvelle convention de branche lorsqu'elles ont perdu leur représentativité dans la nouvelle branche ne méconnaît pas la liberté contractuelle et le droit au maintien des conventions légalement conclues. Il en va de même, en cas de perte de représentativité, de la faculté pour les organisations professionnelles d'employeurs de s'opposer à l'extension de l'accord de remplacement.

En revanche, dans le cas particulier où les organisations représentatives dans chacune des branches fusionnées ont, dans le délai de cinq ans, entamé la négociation de l'accord de remplacement avant la mesure de l'audience suivant la fusion, les dispositions contestées pourraient aboutir, si ces organisations ne satisfaisaient plus aux critères de représentativité à l'issue de la nouvelle mesure de l'audience, à les exclure de la négociation alors en cours. Par une seconde réserve d'interprétation, le Conseil a jugé, par conséquent, que ces dispositions ne sauraient, sans méconnaître la liberté contractuelle, être interprétées comme privant les organisations d'employeurs et de salariés, en cas de perte de leur caractère représentatif à l'échelle de la nouvelle branche à l'issue de la mesure de l'audience suivant la fusion, de la possibilité de continuer à participer aux discussions relatives à l'accord de remplacement, à l'exclusion de la faculté de signer cet accord, de s'y opposer ou de s'opposer à son éventuelle extension.

Une salle permettant d'accueillir du public a été aménagée au début des années 2010 pour héberger les audiences de question prioritaire de constitutionnalité.

ENREGISTREMENT DES AUDIENCES DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES OU JUDICIAIRES

Statuant sur une QPC reçue du Conseil d'État, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur a pu, sans méconnaître la Constitution, interdire l'emploi d'appareils photographiques ou d'enregistrement sonore ou audiovisuel au cours des audiences des juridictions administratives ou judiciaires.

DÉCISION
N° 2019-817 QPC
6 décembre 2019
Mme Claire L.
[Interdiction générale de procéder à la captation ou à l'enregistrement des audiences des juridictions administratives ou judiciaires]
[Conformité]

Les dispositions faisant l'objet de cette QPC étaient celles de l'article 38 *ter* de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Sous peine d'amende, elles interdisent à quiconque d'employer, dès l'ouverture de l'audience des juridictions administratives ou judiciaires, tout appareil photographique ou d'enregistrement sonore ou audiovisuel et de céder ou publier l'enregistrement ou le document obtenu en violation de cette interdiction.

Il était notamment reproché à ces dispositions de méconnaître la liberté d'expression et de communication. L'évolution des techniques de captation et d'enregistrement ainsi que le pouvoir de police de l'audience du président de la juridiction suffiraient à assurer la sérénité des débats, la protection des droits des personnes et l'impartialité des magistrats.

IL ÉTAIT NOTAMMENT REPROCHÉ À CES DISPOSITIONS DE MÉCONNAÎTRE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION ET DE COMMUNICATION

Le Conseil constitutionnel a rappelé, sur le fondement de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, que la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

Dans le cadre constitutionnel ainsi rappelé, il a relevé que, en instaurant l'interdiction critiquée, le législateur a, d'une part, entendu garantir la sérénité des débats au regard des risques de perturbations liés à l'utilisation de ces appareils. Ce faisant, il a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice. D'autre part, il a également entendu prévenir les atteintes que la diffusion des images ou des

L'enregistrement visuel ou sonore des audiences est interdit en France depuis 1954.

enregistrements issus des audiences pourrait porter au droit au respect de la vie privée des parties au procès et des personnes participant aux débats, à la sécurité des acteurs judiciaires et, en matière pénale, à la présomption d'innocence de la personne poursuivie.

Le Conseil constitutionnel a relevé en outre que, s'il est possible d'utiliser des dispositifs de captation et d'enregistrement qui ne perturbent pas en eux-mêmes le déroulement des débats, l'interdiction de les employer au cours des audiences permet de prévenir la diffusion des images ou des enregistrements, susceptible quant à elle de perturber ces débats. L'évolution des moyens de communication est par ailleurs susceptible de conférer à cette diffusion un retentissement important qui amplifie le risque qu'il soit porté atteinte aux intérêts précités.

LA DIFFUSION DES AUDIENCES POURRAIT PORTER ATTEINTE AU DROIT AU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE DES PARTIES, À LA SÉCURITÉ DES ACTEURS JUDICIAIRES ET À LA PRÉSOMPTION D'INNOCENCE

Enfin, l'interdiction résultant des dispositions contestées, à laquelle il a pu être fait exception, ne prive pas le public qui assiste aux audiences, en particulier les journalistes, de la possibilité de rendre compte des débats par tout autre moyen, y compris pendant leur déroulement, sous réserve du pouvoir de police de l'audience du président de la formation de jugement.

Pour l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel a jugé que l'atteinte portée par les dispositions contestées à l'exercice de la liberté d'expression et de communication est nécessaire, adaptée et proportionnée aux objectifs poursuivis.

PRODUITS PHYTO-PHARMACEUTIQUES

Statuant sur une QPC relative à l'interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques, le Conseil constitutionnel a consacré un objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains.

DÉCISION
N° 2019-823 QPC
31 janvier 2020
Union des industries de la protection des plantes [Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques]
[Conformité]

Les dispositions faisant l'objet de la QPC dont le Conseil avait été saisi le 7 novembre 2019 par le Conseil d'Etat étaient celles du paragraphe IV de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous. Elles interdisent la production, le stockage et la circulation en France des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées par l'Union européenne, en raison de leurs effets sur la santé humaine, la santé animale ou l'environnement. Elles font ainsi obstacle non seulement à la vente de tels produits en France mais aussi à leur exportation.

Au nombre des produits dont il s'agit figurent, notamment, des herbicides, des fongicides, des insecticides ou des acaricides.

L'Union des industries de la protection des plantes, rejointe par l'Union française des semenciers, soutenait que l'interdiction d'exportation instaurée par ces dispositions était, par la gravité de ses conséquences pour les entreprises productrices ou exportatrices, contraire à la liberté d'entreprendre. Selon elle, une telle interdiction aurait été sans lien avec l'objectif de protection de l'environnement et de la santé dans la mesure où les pays importateurs qui autorisent ces produits ne renonceront pas pour autant à les utiliser puisqu'ils pourront s'approvisionner auprès de concurrents des entreprises installées en France.

LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, PATRIMOINE COMMUN DES ÊTRES HUMAINS, CONSTITUE UN OBJECTIF DE VALEUR CONSTITUTIONNELLE

Le Conseil constitutionnel a tout d'abord rappelé que la liberté d'entreprendre découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

En des termes inédits, il a ensuite jugé qu'il découle du préambule de la Charte de l'environnement que la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle. Sa décision se fonde à cet égard explicitement

sur les termes du préambule de la Charte, selon lesquels « l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel … l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains… la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation … afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins ».

Il a également rappelé l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé résultant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946. Il en découle un objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

LE LÉGISLATEUR EST FONDÉ À TENIR COMPTE DES EFFETS QUE LES ACTIVITÉS EXERCÉES EN FRANCE PEUVENT PORTER À L'ENVIRONNEMENT À L'ÉTRANGER

De l'ensemble de ces dispositions constitutionnelles, le Conseil constitutionnel a déduit, pour la première fois, qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation des objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de protection de la santé avec l'exercice de la liberté d'entreprendre. À ce titre, le législateur est fondé à tenir compte des effets que les activités exercées en France peuvent porter à l'environnement à l'étranger.

Au regard du cadre constitutionnel qui vient d'être présenté, le Conseil constitutionnel a relevé que, en adoptant les dispositions législatives contestées, le législateur a entendu prévenir les atteintes à la santé humaine et à l'environnement et susceptibles de résulter de la diffusion des substances actives contenues dans les produits en cause, dont la nocivité a été constatée dans le cadre de la procédure européenne d'approbation des substances actives. Il a rappelé à cet égard 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, les dispositions ainsi prises par le législateur.

Le Conseil constitutionnel a jugé que, par les dispositions contestées, le législateur a entendu faire obstacle à ce que des entreprises établies en France participent à la vente de tels produits partout dans le monde et donc, indirectement, aux atteintes qui peuvent en résulter pour la santé humaine et l'environnement. Ce faisant, et quand bien même la production et la commercialisation de tels produits seraient susceptibles d'être autorisées en dehors de l'Union européenne, l'atteinte qu'il a portée à la liberté d'entreprendre est bien en lien avec les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de la santé et de l'environnement.

Le Conseil constitutionnel a relevé, en outre, que, en différant au 1er janvier 2022 l'entrée en vigueur de l'interdiction de production, de stockage ou de circulation des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées, le législateur a laissé aux entreprises qui y seront soumises un délai d'un peu plus de trois ans pour adapter en conséquence leur activité.

De tout ce qui précède, le Conseil constitutionnel a conclu que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la liberté d'entreprendre et les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de la santé.

Les dispositions contestées ont ainsi été déclarées conformes à la Constitution.

RÉHABILITATION JUDICIAIRE

Saisi de dispositions relatives à la réhabilitation judiciaire, le Conseil constitutionnel les a validées mais a souligné que le législateur serait fondé à instituer en faveur des ayants-droit d'une personne condamnée à la peine de mort une procédure judiciaire tendant au rétablissement de son honneur.

DÉCISION
N° 2019-827 QPC
28 février 2020
M. Gérard F.
[Conditions de recevabilité d'une demande de réhabilitation judiciaire pour les personnes condamnées à la peine de mort]
[Conformité]

Le Conseil constitutionnel avait été saisi le 11 décembre 2019 par la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles 785 et 786 du code de procédure pénale, relatifs à la procédure de réhabilitation judiciaire.

La réhabilitation judiciaire vise à favoriser le reclassement du condamné. Elle efface toutes les incapacités et déchéances qui résultent d'une condamnation pénale et interdit à toute personne qui, dans l'exercice de ses fonctions, en a connaissance d'en rappeler l'existence. Toutefois, elle ne supprime pas de plein droit la condamnation qui peut être prise en compte par les autorités judiciaires en cas de nouvelles poursuites, pour l'application de la récidive légale.

LA RÉHABILITATION JUDICIAIRE VISE À FAVORISER LE RECLASSEMENT DU CONDAMNÉ

Selon l'article 786 du code de procédure pénale, une demande en réhabilitation judiciaire ne peut être formée qu'après un délai de cinq ans pour les personnes condamnées à une peine criminelle. Ce délai court à compter de l'expiration de la sanction, qu'elle soit exécutée ou prescrite, sauf dans le cas particulier, prévu à l'article 789 du même code, où le condamné « a rendu des services éminents au pays » depuis l'infraction et peut alors être réhabilité sans condition de temps ni d'exécution de peine.

Le requérant faisait valoir qu'en conditionnant la recevabilité d'une demande en réhabilitation judiciaire au respect d'un délai d'épreuve de cinq ans à compter de l'expiration de la sanction subie, ces dispositions privaient les proches d'une personne condamnée à la peine de mort, dont la peine a été exécutée, de la possibilité de former en son nom une telle demande dans l'année de son décès. Cette différence de traitement entre les personnes condamnées à mort, dont la peine a été exécutée, et celles condamnées à d'autres peines criminelles, ou qui ont été graciées par le Président de la République, méconnaissait selon lui les principes d'égalité devant la loi et devant la justice ainsi que le principe de proportionnalité des peines.

Le Conseil constitutionnel a rappelé, en particulier, qu'il résulte des articles 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et

du citoyen de 1789 que, si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales.

Au regard de ce cadre constitutionnel, il a relevé que les dispositions contestées font obstacle à ce qu'une demande en réhabilitation judiciaire puisse être formée par une personne condamnée à la peine de mort, dont la peine a été exécutée. Elles font également obstacle à ce qu'une telle demande soit formée par ses proches dans l'année de son décès, conformément au premier alinéa de l'article 785 du même code.

Toutefois, en imposant le respect d'un délai d'épreuve de cinq ans après l'exécution de la peine, le législateur a entendu subordonner le bénéfice de la réhabilitation à la conduite adoptée par le condamné une fois qu'il n'était plus soumis aux rigueurs de la peine prononcée à son encontre. À cet égard, il résulte de la jurisprudence constante de la Cour de cassation que la réhabilitation judiciaire ne peut être accordée qu'aux personnes qui, après avoir été condamnées et avoir subi leur peine, se sont rendues dignes, par les gages d'amendement qu'elles ont donnés pendant le délai d'épreuve, d'être replacées dans l'intégrité de leur état ancien. Dès lors, les personnes condamnées à la peine de mort et exécutées se trouvaient dans l'impossibilité de remplir les conditions prévues par la loi. Ainsi, la différence de traitement qui résulte des dispositions contestées repose sur une différence de situation et en rapport direct avec l'objet de la loi.

Le Conseil constitutionnel a toutefois souligné que, après l'abolition de la peine de mort par la loi du 9 octobre 1981, le constituant a, par la loi constitutionnelle du 23 février 2007, introduit dans la Constitution l'article 66-1 aux termes duquel « Nul ne peut être condamné à la peine de mort ». Dans ces conditions, le législateur serait donc fondé à instituer une procédure judiciaire, ouverte aux ayants-droit d'une personne condamnée à la peine de mort dont la peine a été exécutée, tendant au rétablissement de son honneur à raison des gages d'amendement qu'elle a pu fournir.

Par ces motifs, le Conseil constitutionnel a écarté la critique tirée de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et la justice et jugé les dispositions contestées conformes à la Constitution.

LA DIFFÉRENCE DE TRAITEMENT QUI RÉSULTE DES DISPOSITIONS CONTESTÉES REPOSE SUR UNE DIFFÉRENCE DE SITUATION ET EN RAPPORT DIRECT AVEC L'OBJET DE LA LOI

La peine de mort a été abolie en France en 1981.

ALGORITHMES LOCAUX DE PARCOURSUP

Consacrant l'existence d'un droit constitutionnel à l'accès aux documents administratifs, le Conseil constitutionnel juge que chaque établissement d'enseignement supérieur doit rendre compte des critères en fonction desquels ont été examinées les candidatures dans le cadre de Parcoursup.

DÉCISION N°2020-834 QPC
3 avril 2020
Union nationale des étudiants de France [Communicabilité et publicité des algorithmes mis en œuvre par les établissements d'enseignement supérieur pour l'examen des demandes d'inscription en premier cycle]
[Conformité – réserve]

Le Conseil constitutionnel avait été saisi le 16 janvier 2020 par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du dernier alinéa du paragraphe I de l'article L. 612-3 du code de l'éducation, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants.

Aux termes du code de l'éducation, l'inscription dans les formations initiales du premier cycle de l'enseignement supérieur dispensées par les établissements publics est précédée d'une procédure nationale de préinscription, au cours de laquelle sont portées à la connaissance des candidats les caractéristiques de chaque formation. Ces caractéristiques font l'objet d'un « cadrage national » fixé par arrêté du ministre de l'enseignement supérieur. Elles peuvent être complétées par les établissements pour prendre en compte les spécificités de leurs formations.

Pour l'accès aux formations non sélectives, est prévu un mécanisme de départage des candidats lorsque leur nombre excède les capacités d'accueil des formations demandées. Dans ce cas, les inscriptions sont décidées par le chef d'établissement au regard de la cohérence entre, d'une part, le projet de formation des candidats, leurs acquis et compétences et, d'autre part, les caractéristiques de la formation. Le chef d'établissement se prononce au regard des propositions qui lui sont faites par des commissions d'examen des vœux, constituées au sein de l'établissement pour chacune des formations dispensées. Chaque commission définit les critères et les modalités d'examen des candidatures, dans le respect des critères généraux fixés par l'établissement.

IL ÉTAIT PRINCIPALEMENT REPROCHÉ À CES DISPOSITIONS DE RESTREINDRE L'ACCÈS AUX INFORMATIONS RELATIVES AUX CRITÈRES ET AUX MODALITÉS D'EXAMEN DES DEMANDES D'INSCRIPTION

Les dispositions du code de l'éducation ayant fait l'objet de la QPC prévoient que les candidats

peuvent obtenir la communication des informations relatives aux critères et modalités d'examen ainsi mis en œuvre par les établissements ainsi que des motifs pédagogiques qui justifient la décision prise à leur égard. En revanche, elles excluent l'application de deux articles du code des relations entre le public et l'administration relatifs à la communication et à la publicité des traitements algorithmiques utilisés comme fondement, exclusif ou partiel, d'une décision administrative individuelle. Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, elles réservent ainsi l'accès aux documents administratifs relatifs aux traitements algorithmiques utilisés, le cas échéant, par les établissements d'enseignement supérieur pour l'examen des candidatures, aux seuls candidats qui en font la demande, une fois la décision les concernant prise, et pour les seules informations relatives aux critères et modalités d'examen de leur candidature. Ni les tiers ni les candidats, avant qu'une décision ait été prise à leur encontre, ne peuvent donc demander à ce que ces critères et modalités leur soient communiqués.

LE LÉGISLATEUR A SOUHAITÉ PROTÉGER LE SECRET DES DÉLIBÉRATIONS DES ÉQUIPES PÉDAGOGIQUES AU SEIN DES ÉTABLISSEMENTS

Il était principalement reproché à ces dispositions de restreindre l'accès aux informations relatives aux critères et aux modalités d'examen des demandes d'inscription dans une formation du premier cycle. Elles auraient été contraires au droit à la communication des documents administratifs qui découlerait de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. En effet, elles excluraient tout accès, des candidats comme des tiers, aux algorithmes susceptibles d'être utilisés par les établissements pour traiter les candidatures à l'entrée dans une telle formation, formulées sur la plateforme numérique dite « Parcoursup ». Or, une telle exclusion ne serait justifiée ni par le secret des délibérations des jurys ni par aucun autre motif.

Le Conseil constitutionnel a jugé, pour la première fois, qu'est garanti par l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 le droit d'accès aux documents administratifs. Il est loisible au législateur d'apporter à ce droit des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

Au regard du cadre constitutionnel ainsi explicité, il a relevé que, par les dispositions contestées, le législateur a considéré que la détermination de ces critères et modalités d'examen des candidatures, lorsqu'ils font l'objet de traitements algorithmiques, n'était pas dissociable de l'appréciation portée sur chaque candidature. Dès lors, en restreignant l'accès aux documents administratifs précisant ces critères et modalités, le législateur a souhaité protéger le secret des délibérations des équipes pédagogiques au sein des établissements. Il a ainsi

//...

Le Conseil consacre l'existence d'un droit constitutionnel à l'accès aux documents administratifs.

entendu assurer leur indépendance et l'autorité de leurs décisions. Ce faisant, il a poursuivi un objectif d'intérêt général.

En outre, la procédure nationale de préinscription, notamment en ce qu'elle organise les conditions dans lesquelles les établissements examinent les vœux d'inscription des candidats, n'est pas entièrement automatisée. D'une part, l'usage de traitements algorithmiques pour procéder à cet examen n'est qu'une faculté pour les établissements. D'autre part, lorsque ceux-ci y ont recours, la décision prise sur chaque candidature ne peut être exclusivement fondée sur un algorithme. Elle nécessite, au contraire, une appréciation des mérites des candidatures par la commission d'examen des vœux, puis par le chef d'établissement.

Le Conseil constitutionnel a également relevé que les candidats ont accès, d'une part, aux informations relatives aux connaissances et compétences attendues pour la réussite dans la formation, telles qu'elles sont fixées au niveau national et complétées par chaque établissement. D'autre part, ils ont également accès aux critères généraux encadrant l'examen des candidatures par les commissions d'examen des vœux. Si la loi ne prévoit pas un accès spécifique des tiers à ces informations, celles-ci ne sont pas couvertes par le secret. Les documents administratifs relatifs à ces connaissances et compétences attendues et à ces critères généraux peuvent donc être communiqués aux personnes qui en font la demande, dans les conditions de droit commun prévues par le code des relations entre le public et l'administration.

Il s'y ajoute que, sur le fondement des dispositions contestées, une fois qu'une décision a été prise à leur égard, les candidats peuvent, à leur demande, obtenir la communication par l'établissement des informations relatives aux critères et modalités d'examen de leurs candidatures, ainsi que des motifs pédagogiques justifiant la décision de refus prise à leur égard. Ils peuvent ainsi être informés de la hiérarchisation et de la pondération des différents critères généraux établies par les établissements ainsi que des précisions et compléments apportés à ces critères généraux pour l'examen des vœux d'inscription. La communication prévue par ces dispositions peut, en outre comporter des informations relatives aux critères utilisés par les traitements algorithmiques éventuellement mis en œuvre par les commissions d'examen.

Le Conseil constitutionnel a toutefois relevé que cette communication ne bénéficie qu'aux candidats. Or, une fois la procédure nationale de préinscription terminée, l'absence d'accès des tiers à toute information relative aux critères et modalités d'examen des candidatures effectivement retenus par les établissements porterait au droit garanti par l'article 15 de la Déclaration de 1789 une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi, tiré de la protection du secret des délibérations des équipes pédagogiques. Il a jugé que, dès lors, les dispositions contestées ne sauraient, sans méconnaître le droit d'accès aux documents administratifs, être interprétées comme dispensant chaque établissement de publier, à l'issue de la procédure nationale de préinscription et dans le respect de la vie privée des candidats, le cas échéant sous la forme d'un rapport, les critères en fonction desquels les candidatures ont été examinées et précisant, le cas échéant, dans quelle mesure des traitements algorithmiques ont été utilisés pour procéder à cet examen.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A TOUTEFOIS RELEVÉ QUE CETTE COMMUNICATION NE BÉNÉFICIE QU'AUX CANDIDATS

Sous la réserve d'interprétation ainsi énoncée, le Conseil constitutionnel a jugé que les limitations apportées par les dispositions contestées à l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs résultant de l'article 15 de la Déclaration de 1789 sont justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à cet objectif. Il a écarté en conséquence le grief tiré de la méconnaissance de cet article et déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

Durant la crise sanitaire, les audiences QPC du Conseil constitutionnel se sont tenues dans le grand salon de l'aile Montpensier.

Le secrétaire général assiste également aux audiences.

EXPLOITATION D'UNE INSTALLATION DE PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ

La question prioritaire de constitutionnalité soumise au Conseil constitutionnel portait sur l'article L. 311-5 du code de l'énergie, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie.

DÉCISION
N° 2020-843
QPC
28 mai 2020
Force 5
[Autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité]
[Non-conformité de date à date]

Statuant sur une QPC reçue du Conseil d'État, le Conseil constitutionnel a jugé que la décision autorisant l'exploitation d'une installation de production d'électricité constitue une décision publique ayant une incidence sur l'environnement, au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement. En outre, il a jugé en des termes inédits que doivent être regardées comme des dispositions législatives les dispositions d'une ordonnance ne pouvant plus, passé le délai d'habilitation, être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

Selon l'article L. 311-1 du code de l'énergie, dans sa rédaction issue de la même ordonnance, l'exploitation d'une installation de production électrique est subordonnée à une autorisation administrative délivrée à l'opérateur qui en fait la demande ou qui est désigné au terme d'un appel d'offres. Pour se prononcer sur cette autorisation, l'administration tient compte de plusieurs critères, fixés à l'article L. 311-5, objet de la QPC.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A CONTRÔLÉ LE RESPECT PAR LES DISPOSITIONS CONTESTÉES DES EXIGENCES DE L'ARTICLE 7 DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT

Selon l'association requérante, la décision administrative autorisant l'exploitation d'une installation de production d'électricité avait une incidence directe et significative sur l'environnement. Dès lors, faute d'avoir prévu de dispositif permettant la participation du public à l'élaboration de cette décision, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence et l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Le Conseil constitutionnel a rappelé que, selon l'article 7 de la Charte de l'environnement : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues

par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». Depuis l'entrée en vigueur de cette Charte, il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions.

Il a jugé que, aux termes de l'article L. 311-5 du code de l'énergie, lorsqu'elle se prononce sur l'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité, l'autorité administrative tient compte, notamment, du « choix des sites » d'implantation de l'installation, des conséquences sur l'« occupation des sols » et sur l'« utilisation du domaine public », de l'« efficacité énergétique » de l'installation et de la compatibilité du projet avec « la protection de l'environnement ». Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, l'autorisation administrative ainsi délivrée désigne non seulement le titulaire de cette autorisation mais également le mode de production et la capacité autorisée ainsi que le lieu d'implantation de l'installation.

Le Conseil constitutionnel en a déduit que la décision autorisant, sur le fondement de cet article L. 311-5, l'exploitation d'une installation de production d'électricité constitue une décision publique ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement. Est indifférente à cet égard la circonstance que l'implantation effective de l'installation puisse nécessiter l'adoption d'autres décisions administratives postérieurement à la délivrance de l'autorisation.

En conséquence, le Conseil constitutionnel a contrôlé le respect par les dispositions contestées des exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement. Il a relevé que, avant l'ordonnance du 5 août 2013 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, aucune disposition n'assurait la mise en œuvre de ce principe à l'élaboration des décisions publiques prévues à l'article L. 311-5 du code de l'énergie. En revanche, l'ordonnance du 5 août 2013 a inséré dans le code de l'environnement l'article L. 120-1-1, applicable à compter du 1er septembre 2013 aux décisions individuelles des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement qui n'appartiennent pas à une catégorie de décisions pour lesquelles des dispositions législatives particulières ont prévu une participation du public. Cet article impose la mise à disposition du public par voie électronique du projet de décision ou, lorsque la décision est prise sur demande, du dossier de demande. Il permet ensuite au public de déposer ses observations, par voie électronique, dans un délai qui ne peut être inférieur à quinze jours à compter de la mise à disposition.

EN DES TERMES INÉDITS, LE CONSEIL EN A DÉDUIT QUE, À COMPTER DE CETTE DATE, CES ORDONNANCES DOIVENT ÊTRE REGARDÉES COMME DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

Le Conseil constitutionnel a relevé que si l'article L. 120-1-1 a été introduit par voie d'ordonnance, celle-ci ne pouvait plus, conformément au dernier alinéa de l'article 38 de la Constitution, être modifiée que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif, à compter de l'expiration du délai de l'habilitation fixé au 1er septembre 2013. En des termes inédits, il en a déduit que, à compter de cette date, elles doivent être regardées comme des dispositions législatives. Ainsi, les conditions et les limites de la procédure de participation du public prévue à l'article L. 120-1-1 sont « définies par la loi » au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Par l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions, dans leur rédaction contestée, applicable du 1er juin 2011 au 18 août 2015, doivent être déclarées contraires à la Constitution jusqu'au 31 août 2013 mais conformes à la Constitution à compter du 1er septembre 2013. La remise en cause des mesures ayant été prises avant le 1er septembre 2013 sur le fondement des dispositions déclarées contraires à la Constitution avant cette date aurait des conséquences manifestement excessives. Par suite, ces mesures ne peuvent être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité.

CALENDRIER DES ÉLECTIONS MUNICIPALES

Statuant sur une QPC reçue le 26 mai 2020 du Conseil d'État, le Conseil constitutionnel a validé le report du second tour des élections municipales, tout en encadrant les modifications du déroulement d'opérations électorales.

DÉCISION
N° 2020-849 QPC
17 juin 2020
M. Daniel D. et autres
[Modification du calendrier des élections municipales]
[Conformité]

Le Conseil constitutionnel était saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des paragraphes I, III et IV de l'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

En raison des circonstances exceptionnelles liées à l'épidémie de covid-19, ces dispositions ont suspendu les opérations électorales postérieurement à la tenue du premier tour des élections municipales intervenu le dimanche 15 mars 2020 et ont reporté l'organisation du second tour, initialement fixé au 22 mars 2020, au plus tard en juin 2020, à condition que la situation sanitaire permette l'organisation des opérations électorales. Si cette condition n'était pas remplie, il est prévu que les électeurs des communes dont le conseil municipal n'a pas été élu au complet à l'issue du premier tour seraient à nouveau convoqués pour les deux tours de scrutin, dans des conditions à définir par une nouvelle loi. Dans l'une et l'autre de ces hypothèses, l'élection régulière des conseillers municipaux élus dès le premier tour organisé le 15 mars 2020 reste acquise.

IL EN RÉSULTAIT SELON LES REQUÉRANTS UNE MÉCONNAISSANCE DES PRINCIPES DE SINCÉRITÉ DU SCRUTIN ET D'ÉGALITÉ DEVANT LE SUFFRAGE

Les requérants et intervenants reprochaient notamment à ces dispositions, adoptées postérieurement au premier tour des élections municipales, d'en reporter le second tour à une date indéterminée, susceptible d'être fixée jusqu'à la fin du mois de juin par le pouvoir réglementaire. Selon eux, d'une part, le législateur ne pouvait pas interrompre un processus électoral en cours et aurait donc dû annuler les résultats du scrutin du 15 mars 2020 afin d'organiser de nouvelles élections municipales. D'autre part, en permettant que le second tour ait lieu plus de trois mois après le premier tour, alors que le scrutin à deux tours formerait un bloc indissociable, le législateur aurait fixé un délai excessif. Enfin, en prévoyant la tenue de ce second tour pendant la crise sanitaire causée par l'épidémie de covid-19, le législateur aurait créé les conditions d'une forte abstention des électeurs. Il en résultait selon eux une méconnaissance des principes de sincérité du scrutin et d'égalité devant le suffrage.

Il était en outre reproché à ces dispositions d'avoir pour effet de valider les résultats du premier tour des élections municipales, sans égard pour les contestations en cours devant le juge de l'élection, en violation de la séparation des pouvoirs et de la garantie des droits.

Le Conseil constitutionnel a rappelé que, selon le troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution, le suffrage « est toujours universel, égal et secret ». Il en résulte le principe de sincérité du scrutin.

L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». Il résulte de cette disposition et du troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution le principe de l'égalité devant le suffrage.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A RAPPELÉ QUE [...] LE SUFFRAGE « EST TOUJOURS UNIVERSEL, ÉGAL ET SECRET »

Le législateur, compétent en application de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales, peut, à ce titre, déterminer la durée du mandat des élus qui composent l'organe délibérant d'une collectivité territoriale. Toutefois, dans l'exercice de cette compétence, il doit se conformer aux principes constitutionnels, qui impliquent notamment que les électeurs soient appelés à exercer leur droit de suffrage, garanti par l'article 3 de la Constitution, selon une périodicité raisonnable.

//...

Selon les requérants, le législateur aurait dû annuler les résultats du scrutin du 15 mars 2020.

Au regard des exigences constitutionnelles qui viennent d'être présentées, le Conseil constitutionnel a jugé que, si les dispositions contestées remettent en cause l'unité de déroulement des opérations électorales, elles permettent, contrairement à une annulation du premier tour, de préserver l'expression du suffrage lors de celui-ci. Toutefois, le législateur ne saurait, sans méconnaître les exigences résultant de l'article 3 de la Constitution, autoriser une telle modification du déroulement des opérations électorales qu'à la condition qu'elle soit justifiée par un motif impérieux d'intérêt général et que, par les modalités qu'il a retenues, il n'en résulte pas une méconnaissance du droit de suffrage, du principe de sincérité du scrutin ou de l'égalité devant le suffrage.

Appliquant cette grille d'analyse aux dispositions contestées, le Conseil constitutionnel a relevé que, en les adoptant alors que le choix avait été fait, avant qu'il n'intervienne, de maintenir le premier tour de scrutin, le législateur a entendu éviter que la tenue du deuxième tour de scrutin initialement prévu le 22 mars 2020 et la campagne électorale qui devait le précéder ne contribuent à la propagation de l'épidémie de covid-19, dans un contexte sanitaire ayant donné lieu à des mesures de confinement de la population. Ces dispositions sont donc justifiées par un motif impérieux d'intérêt général.

Puis, le Conseil constitutionnel a examiné les modalités retenues par le législateur afin de prévenir une méconnaissance du droit de suffrage, du principe de sincérité du scrutin ou de l'égalité devant le suffrage.

Il a relevé, en premier lieu, que le législateur a prévu que le second tour des élections municipales aurait lieu au plus tard au mois de juin 2020. Le délai maximal ainsi fixé pour la tenue du second tour était, lors de son adoption, adapté à la gravité de la situation sanitaire et à l'incertitude entourant l'évolution de l'épidémie.

En deuxième lieu, le législateur a imposé au pouvoir réglementaire de fixer la date de ce second tour, par décret en conseil des ministres pris le 27 mai 2020 au plus tard. Il a subordonné cette fixation à la condition que la situation sanitaire le permette, compte tenu notamment de l'analyse du comité de scientifiques prévu à l'article L. 3131-19 du code de la santé publique.

En troisième lieu, si les requérants et certains intervenants faisaient valoir que, en raison de l'épidémie de covid-19, l'organisation du second tour avant la fin du mois de juin 2020 risquerait de nuire à la participation des électeurs, le Conseil constitutionnel a relevé que ce scrutin ne peut se tenir que si la situation sanitaire le permet. Dès lors, les dispositions contestées ne favorisent pas par elles-mêmes l'abstention. Il appartiendra, le cas échéant, au juge de l'élection, saisi d'un tel grief, d'apprécier si le niveau de l'abstention a pu ou non altérer, dans les circonstances de l'espèce, la sincérité du scrutin.

En dernier lieu, le Conseil constitutionnel a relevé que plusieurs mesures d'adaptation du droit électoral contribuent à assurer, malgré le délai séparant les deux tours de scrutin, la continuité des opérations électorales, l'égalité entre les candidats au cours de la campagne et la sincérité du scrutin.

En particulier, afin de préserver l'unité du corps électoral entre les deux tours, l'ordonnance n° 2020-390 du 1er avril 2020 dispose que, sauf exceptions, le second tour du scrutin initialement fixé au 22 mars 2020 aura lieu à partir des listes électorales et des listes électorales complémentaires établies pour le premier tour.

Qu'entend-on par la conformité des lois à la Constitution ?

Pour contrôler la conformité des lois à la Constitution, le Conseil constitutionnel vérifie que les dispositions en cause respectent non seulement les règles de la Constitution de la Ve République adoptée en 1958, mais aussi les principes contenus dans le « bloc de constitutionnalité » : Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, Préambule de la Constitution de 1946, Charte de l'environnement de 2004.

En outre, les 6° et 7° du paragraphe XII de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 permettent, par dérogation au code électoral, de majorer par décret les plafonds de dépenses électorales applicables et d'obtenir le remboursement d'une partie des dépenses de propagande ayant été engagées pour le second tour initialement prévu le 22 mars 2020. Ces dispositions concourent à garantir le respect de l'égalité entre les candidats au cours de la campagne électorale.

Enfin, afin de préserver les possibilités de contester les résultats du premier tour en dépit de la suspension du scrutin, les électeurs ont pu, par dérogation au troisième alinéa de l'article L. 68 du code électoral, obtenir communication des listes d'émargement des bureaux de vote à compter de l'entrée en vigueur du décret de convocation pour le second tour et jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux.

Par l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel a jugé que le report du second tour des élections municipales au plus tard en juin 2020 ne méconnaît ni le droit de suffrage, ni le principe de sincérité du scrutin, ni celui d'égalité devant le suffrage.

S'agissant des critiques adressées aux dispositions selon lesquelles l'élection régulière des conseillers municipaux élus dès le premier tour organisé le 15 mars 2020 reste acquise, le Conseil constitutionnel a relevé qu'elles se bornent à préciser que ni le report du second tour au plus tard en juin 2020 ni l'éventuelle organisation de deux nouveaux tours de scrutin après cette date n'ont de conséquence sur les mandats régulièrement acquis. Elles n'ont ainsi ni pour objet ni pour effet de valider rétroactivement les opérations électorales du premier tour ayant donné lieu à l'attribution de sièges. Dès lors, elles ne font pas obstacle à ce que ces opérations soient contestées devant le juge de l'élection.

Le second tour des élections municipales s'est tenu le 28 juin 2020.

ISOLEMENT ET CONTENTION EN HÔPITAL PSYCHIATRIQUE

Statuant sur une QPC reçue de la Cour de cassation (première chambre civile), le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur ne pouvait, au regard des exigences de l'article 66 de la Constitution, permettre le maintien à l'isolement ou en contention en psychiatrie au-delà d'une certaine durée sans contrôle du juge judiciaire.

DÉCISION
N° 2020-844
QPC

19 juin 2020

M. Éric G. [Contrôle des mesures d'isolement ou de contention dans le cadre des soins psychiatriques sans consentement]
[Non-conformité totale – effet différé]

Cette question prioritaire de constitutionnalité était relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 3222-5-1 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

Ces dispositions établissent le cadre dans lequel, lors d'une prise en charge dans un établissement assurant des soins psychiatriques sans consentement, il peut être recouru à l'isolement d'une personne hospitalisée, consistant à la placer dans une chambre fermée, ou à sa mise sous contention, consistant à l'immobiliser.

Le requérant et les parties intervenantes reprochaient à ces dispositions, telles qu'interprétées par la Cour de cassation, de méconnaître la liberté individuelle protégée par l'article 66 de la Constitution en ce qu'elles ne prévoyaient pas de contrôle juridictionnel systématique des mesures d'isolement et de contention mises en œuvre dans les établissements de soins psychiatriques, non plus qu'aucune voie de recours en faveur de la personne qui en fait l'objet.

Le Conseil constitutionnel a rappelé que, aux termes de l'article 66 de la Constitution, « Nul ne peut être arbitrairement détenu. – L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi ». La liberté individuelle, dont la protection est confiée à l'autorité judiciaire, ne saurait être entravée par une rigueur non nécessaire. Les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis.

Au regard des exigences constitutionnelles qui viennent d'être rappelées, le Conseil constitutionnel a jugé que les mesures d'isolement et de contention ne sont pas nécessairement mises en œuvre lors d'une hospitalisation sans consentement et n'en sont donc pas la conséquence directe. Elles peuvent être décidées sans le consentement de la personne. Par suite, l'isolement et la contention constituent une privation de liberté.

Il a relevé que le placement à l'isolement ou sous contention d'une personne prise en charge en soins psychiatriques sans consentement ne peut être décidé que par un psychiatre pour une durée limitée lorsque de telles mesures consti-

tuent l'unique moyen de prévenir un dommage immédiat ou imminent pour elle-même ou autrui. Leur mise en œuvre doit alors faire l'objet d'une surveillance stricte confiée par l'établissement d'accueil à des professionnels de santé désignés à cette fin. En outre, tout établissement de santé chargé d'assurer des soins psychiatriques sans consentement doit, d'une part, veiller à la traçabilité des mesures d'isolement et de contention en tenant un registre mentionnant, pour chaque mesure, le nom du psychiatre qui a pris la décision, sa date et son heure, sa durée et le nom des professionnels de santé l'ayant surveillée. Ce registre doit être présenté, sur leur demande, à la commission départementale des soins psychiatriques, au Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou à ses délégués et aux parlementaires. D'autre part, l'établissement de santé doit établir un rapport annuel rendant compte des pratiques d'admission en chambre d'isolement et de contention, de la politique définie pour limiter le recours à ces pratiques et de l'évaluation de sa mise en œuvre. Ce rapport est transmis pour avis à la commission des usagers et au conseil de surveillance de l'établissement.

Le Conseil constitutionnel en a déduit que, en adoptant ces dispositions, le législateur a fixé des conditions de fond et des garanties de procédure propres à assurer que le placement à l'isolement ou sous contention, dans le cadre de soins psychiatriques sans consentement, n'intervienne que dans les cas où ces mesures sont adaptées, nécessaires et proportionnées à l'état de la personne qui en fait l'objet.

Il a jugé en outre que, si l'article 66 de la Constitution exige que toute privation de liberté soit placée sous le contrôle de l'autorité judiciaire, il n'impose pas que cette dernière soit saisie préalablement à toute mesure de privation de liberté. Dès lors, les dispositions contestées, en ce qu'elles permettent le placement à l'isolement ou sous contention dans le cadre de soins psychiatriques sans consentement, ne méconnaissent pas l'article 66 de la Constitution.

En revanche, la liberté individuelle ne peut être tenue pour sauvegardée que si le juge intervient dans le plus court délai possible. Or, si le législateur a prévu que le recours à isolement et à la contention ne peut être décidé par un psychiatre que pour une durée limitée, il n'a pas fixé cette limite ni prévu les conditions dans lesquelles, au-delà d'une certaine durée, le maintien de ces mesures est soumis au contrôle du juge judiciaire. Le Conseil constitutionnel en a déduit qu'aucune disposition législative ne soumet le maintien à l'isolement ou sous contention à une juridiction judiciaire dans des conditions répondant aux exigences de l'article 66 de la Constitution.

Par ces motifs, le Conseil constitutionnel a jugé contraires à la Constitution les dispositions contestées. Dès lors que l'abrogation immédiate des dispositions déclarées contraires à la Constitution, en ce qu'elle ferait obstacle à toute possibilité de placement à l'isolement ou sous contention des personnes admises en soins psychiatriques sous contrainte, entraînerait des conséquences manifestement excessives, la date de leur abrogation a été reportée au 31 décembre 2020.

Censure à effet immédiat ou à effet différé ?

En vertu du deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution, une abrogation prononcée dans le cadre d'une décision QPC prend effet soit à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel, soit à compter d'une date ultérieure fixée par cette décision.

Le Conseil peut décider de reporter l'effet de la censure si l'abrogation immédiate est de nature à provoquer des effets manifestement excessifs ou à créer un vide juridique.

Cependant, dans plus des deux tiers des cas, le Conseil constitutionnel statue en faveur d'une abrogation immédiate, notamment lorsqu'il n'est pas possible de laisser subsister l'inconstitutionnalité, même à titre temporaire.

RECEL D'APOLOGIE DU TERRORISME

Le Conseil constitutionnel juge que le délit de recel d'apologie d'actes de terrorisme porte à la liberté d'expression et de communication une atteinte qui n'est pas nécessaire, adaptée et proportionnée.

DÉCISION
N° 2020-845 QPC
19 juin 2020
M. Théo S. [Recel d'apologie du terrorisme]
[Conformité – réserve]

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 25 mars 2020 par la Cour de cassation (chambre criminelle) d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit « des dispositions combinées » de l'article 321-1 du code pénal et de l'article 421-2-5 du même code.

Par arrêt du 7 janvier 2020 (chambre criminelle, n° 19-80.136) et par l'arrêt de renvoi, la Cour de cassation a jugé qu'entre dans les prévisions des articles 321-1 et 421-2-5 du code pénal le fait de détenir, en toute connaissance de cause, des fichiers ou des documents caractérisant l'apologie d'actes de terrorisme, lorsque cette détention s'accompagne d'une adhésion à l'idéologie exprimée dans ces fichiers ou documents. Elle a ainsi reconnu l'existence d'un délit de recel d'apologie d'actes de terrorisme.

Ce délit punit le fait de détenir des fichiers ou des documents caractérisant une telle apologie, en toute connaissance de cause et en adhésion avec l'idéologie ainsi exprimée, de cinq ans d'emprisonnement et de 375 000 euros d'amende. Conformément à l'article 321-4 du code pénal, cette peine est portée à sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende lorsque le délit d'apologie qui fait l'objet du recel a été commis sous la circonstance aggravante du recours à un service de communication au public en ligne. En vertu de l'article 321-2 du même code, la peine encourue s'élève à dix ans d'emprisonnement et 750 000 euros d'amende lorsque le recel est commis de façon habituelle ou en bande organisée.

LE LÉGISLATEUR A CONFÉRÉ À L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE DE NOMBREUX POUVOIRS AFIN DE PRÉVENIR LA COMMISSION D'ACTES DE TERRORISME

Il était notamment reproché par le requérant et par l'association intervenante aux dispositions législatives faisant l'objet du renvoi, telles qu'interprétées par la Cour de cassation, de méconnaître la liberté d'expression et de communication et les principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité des délits et des peines. Dans la mesure où il n'y aurait pas de différence substantielle et fondamentale entre la consultation d'un site internet terroriste et le téléchargement ou la détention sur un support informatique du contenu de tels sites, rien ne distinguerait ce délit de recel de celui de consultation habituelle de sites internet terroristes jugé contraire

à la liberté de communication par le Conseil constitutionnel dans des décisions du 10 février 2017 et du 15 décembre 2017.

Par sa décision, le Conseil constitutionnel rappelle que, aux termes de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ».

Sur le fondement de l'article 34 de la Constitution, il est loisible au législateur d'édicter des règles de nature à concilier la poursuite de l'objectif de lutte contre l'incitation et la provocation au terrorisme, qui participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de prévention des infractions, avec l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, écrire et imprimer. Toutefois, la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL CONCLUT QUE LE DÉLIT DE RECEL D'APOLOGIE D'ACTES DE TERRORISME PORTE À LA LIBERTÉ D'EXPRESSION ET DE COMMUNICATION UNE ATTEINTE QUI N'EST PAS NÉCESSAIRE, ADAPTÉE ET PROPORTIONNÉE

Au regard des exigences constitutionnelles qui viennent d'être présentées, le Conseil constitutionnel relève que le délit de recel d'apologie du terrorisme a pour objet, d'une part, de prévenir la diffusion publique d'idées et de propos dangereux en lien avec le terrorisme et, d'autre part, de prévenir l'endoctrinement d'individus susceptibles de réitérer de tels propos ou de commettre des actes de terrorisme.

Quant à la nécessité des dispositions ainsi interprétées, le Conseil constitutionnel relève, comme il l'avait fait dans ses décisions des 10 février et 15 décembre 2017, que, d'une part, la législation comprend un ensemble d'infractions pénales autres que l'incrimination contestée et de dispositions procédurales pénales spécifiques ayant pour objet de prévenir la commission d'actes de terrorisme. D'autre part, le législateur a conféré à l'autorité administrative de nombreux pouvoirs afin de prévenir la commission d'actes de terrorisme. Ces dispositions sont rappelées par le Conseil constitutionnel dans sa décision.

Le Conseil constitutionnel en déduit que les autorités administrative et judiciaire disposent, indépendamment du délit contesté, de nombreuses prérogatives, non seulement pour lutter contre la diffusion publique d'apologies d'actes de terrorisme et réprimer leurs auteurs, mais aussi pour surveiller une personne consultant ou collectant ces messages et pour l'interpeller et la sanctionner lorsque cette consultation ou cette collection s'accompagnent d'un comportement révélant une intention terroriste, avant même que ce projet soit entré dans sa phase d'exécution.

S'agissant des exigences d'adaptation et de proportionnalité requises en matière d'atteinte à la liberté d'expression et de communication, le Conseil constitutionnel juge, d'une part, que, si l'apologie publique d'actes de terrorisme favorise la large diffusion d'idées et de propos dangereux, la détention des fichiers ou documents apologétiques n'y participe qu'à la condition de donner lieu ensuite à une nouvelle diffusion publique. D'autre part, l'incrimination de recel d'apologie d'actes de terrorisme n'exige pas que l'auteur du recel ait la volonté de commettre des actes terroristes ou d'en faire l'apologie. Si, conformément à l'interprétation qu'en a retenue la Cour de cassation, la poursuite de cette infraction suppose d'établir l'adhésion du receleur à l'idéologie exprimée dans les fichiers ou documents apologétiques, ni cette adhésion ni la détention matérielle desdits fichiers ou documents ne sont susceptibles d'établir, à elles seules, l'existence d'une volonté de commettre des actes terroristes ou d'en faire l'apologie.

Le Conseil constitutionnel en déduit que le délit de recel d'apologie d'actes de terrorisme

//...

réprime d'une peine qui peut s'élever, selon les cas, à cinq, sept ou dix ans d'emprisonnement le seul fait de détenir des fichiers ou des documents faisant l'apologie d'actes de terrorisme sans que soit retenue l'intention terroriste ou apologétique du receleur comme élément constitutif de l'infraction.

De l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel conclut que le délit de recel d'apologie d'actes de terrorisme porte à la liberté d'expression et de communication une atteinte qui n'est pas nécessaire, adaptée et proportionnée. Il formule par conséquent une réserve d'interprétation prohibant que les dispositions dont il a été saisi puissent être interprétées comme susceptibles de réprimer un tel délit.

Les réserves d'interprétation

À l'issue du contrôle de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel peut soit déclarer les dispositions en cause conformes à la Constitution, soit les censurer partiellement ou totalement. Il peut également formuler des réserves d'interprétation qui consistent la plupart du temps à éliminer des interprétations possibles contraires à la Constitution ou à apporter des précisions sur l'application de la loi. Le Conseil ne procède à l'interprétation d'une disposition que si elle est nécessaire à l'appréciation de sa conformité à la Constitution.

Le troisième étage de l'aile Montpensier, où se situent les bureaux des membres et du secrétaire général.

VIOLATIONS RÉITÉRÉES DU CONFINEMENT

Statuant sur une QPC reçue le 14 mai 2020 de la Cour de cassation, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les dispositions réprimant la violation réitérée du confinement, auxquelles le pouvoir réglementaire ne peut aménager d'exceptions que strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu.

DÉCISION N° 2020-846-847-848 QPC

26 juin 2020

M. Oussman G. et autres [Violations réitérées du confinement]

[Conformité]

Le Conseil constitutionnel était saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit « des dispositions de l'alinéa 4 de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique qui incriminent la violation d'interdictions ou obligations édictées en application du 2° de l'article L. 3131-15 du même code ».

Le troisième alinéa de cet article L. 3136-1 punit de peines contraventionnelles la violation des interdictions ou obligations édictées en application des articles L. 3131-1 et L. 3131-15 à L. 3131-17 du code de la santé publique. Parmi ces interdictions figure, au 2° de l'article L. 3131-15, l'interdiction de sortir de son domicile sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé, qui peut être décidée par le Premier ministre dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

IL ÉTAIT NOTAMMENT REPROCHÉ À CES DISPOSITIONS PAR LES REQUÉRANTS ET LES INTERVENANTS DE MÉCONNAÎTRE LE PRINCIPE DE LÉGALITÉ DES DÉLITS ET DES PEINES

Les dispositions contestées répriment la violation de cette interdiction de sortir alors que, dans les trente jours précédents, trois autres violations ont déjà été verbalisées. Cette violation est alors punie de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende.

Il était notamment reproché à ces dispositions par les requérants et les intervenants de méconnaître le principe de légalité des délits et des peines. Ils faisaient valoir que le législateur aurait abandonné au pouvoir réglementaire la définition des éléments constitutifs du délit qu'elles répriment dès lors qu'il a laissé à ce dernier la définition des cas dans lesquels une personne peut sortir de son domicile et les conditions dans lesquelles le respect de cette interdiction est contrôlé. Ils soutenaient également que la notion de verbalisation serait équivoque et que les termes de « besoins familiaux ou de santé » seraient imprécis. Deux requérants faisaient valoir en outre que

l'imprécision des dispositions permettrait qu'une même sortie non autorisée puisse faire l'objet de plusieurs verbalisations.

Le Conseil constitutionnel a rappelé que, selon l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée ». Selon l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant … la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ». Le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire.

Au regard des exigences constitutionnelles qui viennent d'être mentionnées, le Conseil constitutionnel a relevé qu'est réprimée par le délit soumis à son examen la violation de l'interdiction de sortir lorsqu'elle est commise alors que, dans les trente jours précédents, trois autres violations de cette même interdiction ont déjà été verbalisées. Le Conseil a jugé que ni la notion de verbalisation, qui désigne le fait de dresser un procès-verbal d'infraction, ni la référence aux « déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux et de santé » ne présentent de caractère imprécis ou équivoque. Par ailleurs, en retenant comme élément constitutif du délit le fait que la personne ait été précédemment verbalisée « à plus de trois reprises », le législateur n'a pas adopté des dispositions imprécises. En particulier, ces dispositions ne permettent pas qu'une même sortie, qui constitue une seule violation de l'interdiction de sortir, puisse être verbalisée à plusieurs reprises.

Le Conseil constitutionnel a jugé en outre que d'une part, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a réprimé la méconnaissance de l'interdiction de sortir, qui peut être mise en œuvre lorsqu'est déclaré l'état d'urgence sanitaire, et qu'il a défini les éléments essentiels de cette interdiction. En effet, le législateur y a apporté deux exceptions pour les déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux et de santé. Il a jugé que, s'il ressort des travaux préparatoires que le législateur n'a pas exclu que le pouvoir réglementaire prévoie d'autres exceptions, celles-ci ne peuvent, conformément au dernier alinéa de l'article L. 3131-15, que viser à garantir que cette interdiction soit strictement proportionnée aux risques sanitaires encourus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu. D'autre part, le législateur a prévu que le délit n'est constitué que lorsque la violation de l'interdiction de sortir est commise alors que, dans les trente jours précédents, trois autres violations ont déjà été verbalisées. Ainsi, le Conseil a jugé que le législateur a suffisamment déterminé le champ de l'obligation et les conditions dans lesquelles sa méconnaissance constitue un délit.

LE CONSEIL A JUGÉ QUE LE LÉGISLATEUR A SUFFISAMMENT DÉTERMINÉ LE CHAMP DE L'OBLIGATION ET LES CONDITIONS DANS LESQUELLES SA MÉCONNAISSANCE CONSTITUE UN DÉLIT

Par ces motifs, le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines. Écartant également les autres griefs formulés contre ces dispositions, il les a jugées conformes à la Constitution.

PROLONGATION DES DÉTENTIONS PROVISOIRES

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 27 mai 2020 par la Cour de cassation de deux questions prioritaires de constitutionnalité portant respectivement sur le 2° du paragraphe I de l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 et le d de ce même 2°.

DÉCISION
N° 2020-851-852 QPC
3 juillet 2020
M. Sofiane A. et autre
[Habilitation à prolonger la durée des détentions provisoires dans un contexte d'urgence sanitaire]
[Conformité]

Les dispositions contestées habilitaient le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, des mesures adaptant les règles relatives au déroulement et à la durée des détentions provisoires aux seules fins de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 pour permettre, d'une part, l'allongement des délais au cours de l'instruction et en matière d'audiencement, pour une durée proportionnée à celle de droit commun et ne pouvant excéder trois mois en matière délictuelle et six mois en appel ou en matière criminelle, et, d'autre part, la prolongation de ces mesures au vu des seules réquisitions écrites du parquet et des observations écrites de la personne et de son avocat.

Il était notamment reproché à ces dispositions par les requérants et les intervenants de méconnaître les exigences découlant de l'article 66 de la Constitution ainsi que les droits de la défense en permettant aux ordonnances prises sur le fondement de cette loi d'habilitation de prévoir une prolongation automatique de tous les titres de détention provisoire venant à expiration durant la période d'état d'urgence sanitaire, sans que cette prolongation soit subordonnée à l'intervention d'un juge.

Le Conseil constitutionnel a rappelé que, d'une part, si le premier alinéa de l'article 38 de la Constitution fait obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, afin de justifier la demande qu'il présente, la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnances ainsi que leur domaine d'intervention, il n'impose pas au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation. Les dispositions d'une loi d'habilitation ne sauraient, ni par elles-mêmes, ni par les conséquences qui en découlent nécessairement, méconnaître une règle ou un principe de valeur constitutionnelle. En outre, elles ne sauraient avoir ni pour objet ni pour effet de dispenser le Gouvernement, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés en application de

l'article 38 de la Constitution, de respecter les règles et principes de valeur constitutionnelle.

Aux termes de l'article 61-1 de la Constitution : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé ». Par conséquent, le Conseil constitutionnel ne saurait être saisi, sur le fondement de cet article 61-1, que de griefs tirés de ce que les dispositions d'une loi d'habilitation portent atteinte, par elles-mêmes ou par les conséquences qui en découlent nécessairement, aux droits et libertés que la Constitution garantit.

D'autre part, le Conseil constitutionnel ne peut être saisi, sur le fondement de ce même article 61-1, que de dispositions législatives. Or, si le deuxième alinéa de l'article 38 de la Constitution prévoit que la procédure d'habilitation du Gouvernement à prendre des ordonnances se clôt, en principe, par leur soumission à la ratification expresse du Parlement, il dispose qu'elles entrent en vigueur dès leur publication. Par ailleurs, conformément à ce même alinéa, dès lors qu'un projet de loi de ratification a été déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation, les ordonnances demeurent en vigueur y compris si le Parlement ne s'est pas expressément prononcé sur leur ratification. Enfin, en vertu du dernier alinéa de l'article 38 de la Constitution, à l'expiration du délai de l'habilitation fixé par la loi, les dispositions d'une ordonnance prise sur son fondement ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

Si les dispositions d'une ordonnance acquièrent valeur législative à compter de la signature lorsqu'elles sont ratifiées par le législateur, elles doivent être regardées, dès l'expiration du délai de l'habilitation et dans les matières qui sont du domaine législatif, comme des dispositions législatives au sens de l'article 61-1 de la Constitution. Leur conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit peut donc être contestée par une question prioritaire de constitutionnalité.

Au regard des exigences constitutionnelles qui viennent d'être mentionnées et de l'article 66 de la Constitution, dont il résulte que la liberté individuelle ne peut être tenue pour sauvegardée que si le juge intervient dans le plus court délai possible, le Conseil constitutionnel a relevé que les dispositions contestées de la loi d'habilitation n'excluaient pas toute intervention d'un juge lors de la prolongation d'un titre de détention provisoire venant à expiration durant la période d'application de l'état d'urgence sanitaire. Il a jugé par conséquent qu'elles ne portaient atteinte ni par elles-mêmes, ni par les conséquences qui en découlent nécessairement, aux exigences de l'article 66 de la Constitution imposant l'intervention d'un juge dans le plus court délai possible en cas de privation de liberté. Le Conseil a ajouté que l'inconstitutionnalité alléguée par les requérants ne pourrait résulter que de l'ordonnance prise sur le fondement de ces dispositions.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉCARTÉ LE GRIEF TIRÉ DE LA MÉCONNAISSANCE DE CES EXIGENCES PAR LA LOI D'HABILITATION

Il a rappelé que les dispositions d'une loi d'habilitation ne sauraient avoir ni pour objet ni pour effet de dispenser le Gouvernement, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés en application de l'article 38 de la Constitution, du respect des règles et principes de valeur constitutionnelle, notamment les exigences résultant de son article 66 s'agissant des modalités de l'intervention du juge judiciaire en cas de prolongation d'une mesure de détention provisoire.

Par ces motifs, le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré de la méconnaissance de ces exigences par la loi d'habilitation. Écartant également les autres griefs formulés contre les dispositions contestées, il les a jugées conformes à la Constitution.

Autres catégories de décisions

Entre octobre 2019 et septembre 2020, outre les décisions qu'il a rendues par la voie du contrôle de constitutionnalité *a priori* et *a posteriori* et dans le cadre de la procédure du référendum d'initiative partagée, le Conseil constitutionnel a rendu plusieurs décisions entrant dans d'autres catégories.

Sur le fondement du second alinéa de l'article 38 de la Constitution et sur la saisine du Premier ministre, le Conseil constitutionnel a rendu huit décisions dites de déclassement (désignées par la lettre L, la question qu'il revient au Conseil constitutionnel de trancher dans le cadre de ces saisines étant celle de la nature législative des dispositions qui lui sont soumises), portant les numéros 2019-279 L à 2020-286 L.

Dans quatre de ces dossiers, il a entièrement fait droit à la demande de déclassement. Il n'y a fait droit que partiellement dans les autres dossiers. En particulier, par sa décision n° 2020-286 L du 2 juillet 2020 *Nature juridique de certaines dispositions du paragraphe IX de l'article 6 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020,* il a été amené à préciser l'étendue de la compétence du législateur dans le champ de l'information du Parlement sur des mesures qui intéressent la gestion des finances publiques, au regard des termes de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

Le 24 octobre 2019, le Conseil a rendu une décision relevant de la catégorie dite AUTR « autres textes et décisions ». Par cette décision n° 2019-2 AUTR du 24 octobre 2019 *Demande de M. Jean LASSALLE et autres,* il a rappelé que la compétence du Conseil constitutionnel est strictement délimitée par la Constitution. Elle n'est susceptible d'être précisée et complétée par voie de loi organique que dans le respect des principes posés par le texte constitutionnel. Le Conseil constitutionnel ne saurait être appelé à se prononcer dans d'autres cas que ceux qui sont expressément prévus par la Constitution ou la loi organique.
Il a ainsi écarté la demande des députés requérants qui l'invitaient à déclarer contraire à la Constitution la décision de la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale du 10 septembre 2019 relative à la répartition du temps de parole pour l'examen du projet de loi relatif à la bioéthique, en constatant qu'aucune disposition de la Constitution ni des lois organiques prises en application de celle-ci ne donne compétence au Conseil constitutionnel pour se prononcer sur une telle demande.

Au cours de la même période, le Conseil constitutionnel a en outre pris deux décisions d'organisation (désignées à ce titre par les lettres ORGA), l'une portant nomination de rapporteurs adjoints sur le fondement de l'article 36 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel (décision n°2019-145 ORGA du 7 novembre 2019) et l'autre portant nomination des membres de la formation prévue au troisième alinéa de l'article 45-4 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel (décision n°2019-146 ORGA du 5 décembre 2019).

Institution vivante et ouverte, le Conseil constitutionnel ne cesse d'interroger le droit et de le faire avancer à travers sa jurisprudence, en cohérence avec les évolutions de la société et dans le respect des libertés fondamentales. C'est ainsi que, soucieux de partager ces réflexions avec un public large, le Conseil publie depuis 2018 la revue semestrielle *Titre VII*, entièrement numérique et gratuite. Les prochaines pages de ce rapport proposent un décryptage de quelques enjeux actuels qui, à travers deux thématiques très différentes, enrichissent la discussion sur la théorie et la pratique de la justice constitutionnelle.

PARTAGER LES GRANDS DÉBATS CONSTITUTIONNELS

Daniel C. Esty

Professeur à la Faculté de droit de Yale, Connecticut, États-Unis

Vers un avenir durable : la jurisprudence environnementale du Conseil constitutionnel français innove

Les pays du monde entier sont sortis de la pandémie de covid-19 avec l'engagement de « reconstruire en mieux », ce qui, pour beaucoup, signifie plus durablement. Le président Macron a appelé la France à développer une économie plus forte et plus souveraine, mais aussi plus écologique et engagée dans un esprit de solidarité. De même, l'Union européenne a lancé une série d'initiatives politiques baptisées « Green Deal » qui font de la lutte contre le dérèglement climatique et de la reconstruction durable de l'économie des priorités absolues. Mais l'engagement en faveur de la protection de l'environnement en tant que fondement de la société du XXIe siècle n'est nulle part aussi clair que dans la jurisprudence émergente du Conseil constitutionnel français relative à la durabilité.

Trois affaires récentes ont placé le Conseil constitutionnel français dans une position de leader mondial en termes de reconnaissance de ce que l'on pourrait appeler l'impératif de durabilité. Plus particulièrement, dans sa décision rendue dans l'affaire « Union des industries de la protection des plantes (UIPP) » de janvier 2020, le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution la législation interdisant l'exportation par les entreprises françaises de pesticides contenant des ingrédients actifs jugés nocifs pour l'environnement et donc interdits à la vente en France. En rejetant une contestation qui faisait valoir que l'interdiction d'exportation violait la liberté d'entreprendre consacrée par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le Conseil a affirmé en termes non équivoques que la protection de l'environnement « constitue un objectif de valeur constitutionnelle ». Ce faisant, le Conseil a invoqué la « protection de la santé » figurant dans le préambule de la Constitution française de 1946 et les termes de la Charte de l'environnement de 2004 selon lesquels : « l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel … l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains… la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation … afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins ».

Cette décision reflète deux idées fondamentales qui pourraient devenir la base juridique de la construction d'un avenir durable. Premièrement, la décision « UIPP » place les droits environnementaux au plus haut niveau de la protection constitutionnelle française – l'important dans ce cas même sur la liberté d'entreprendre qui a été consacrée de longue date, et faisant de la durabilité un objectif fondamental si important qu'il peut prévaloir sur d'autres droits constitutionnels. Deuxièmement, la volonté du Conseil constitutionnel de considérer les atteintes à l'environnement au-delà de la France comme une justification suffisante de l'interdiction d'exportation fait de l'impératif de durabilité énoncé dans le droit français un impératif d'application universelle et

donne force à l'idée que les principes environnementaux doivent être compris comme ayant une portée mondiale, reflétant la vision large de la Charte qui considère l'environnement comme « le patrimoine commun des êtres humains ».

L'affaire « UIPP » renforce la décision d'octobre 2019 rendue par le Conseil dans l'affaire « Société Total raffinage France » qui a déclaré conforme à la Constitution la législation excluant du traitement fiscal favorable le biocarburant à base d'huile de palme. Sans examiner les impacts environnementaux spécifiques de chaque forme de culture de l'huile de palme, le Conseil justifie sa décision par les risques de déforestation et de hausse des émissions de gaz à effet de serre induits par la culture de l'huile de palme. En rejetant le recours constitutionnel introduit par la compagnie pétrolière Total, le Conseil a clairement indiqué qu' « en instituant la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants, le législateur a entendu lutter contre les émissions de gaz à effet de serre dans le monde. À ce titre, il a cherché à réduire tant les émissions directes, notamment issues des carburants d'origine fossile, que les émissions indirectes, causées par la substitution de cultures agricoles destinées à produire des biocarburants à celles destinées à l'alimentation ». En rappelant que « la culture de l'huile de palme présente un risque élevé, supérieur à celui présenté par la culture d'autres plantes oléagineuses, d'induire indirectement une hausse des émissions de gaz à effet de serre neutralisant la réduction des émissions qui résulte de la substitution de ces biocarburants aux carburants fossiles », le Conseil juge que l'appréciation faite par le législateur « n'est pas, en l'état des connaissances, manifestement inadéquate au regard de l'objectif d'intérêt général de protection de l'environnement poursuivi ».

L'affaire « Société Total raffinage France » démontre une fois de plus la vision globale de la durabilité inscrite dans la nouvelle jurisprudence du Conseil constitutionnel qui devrait donner au Parlement français une grande latitude lorsque des objectifs environnementaux doivent l'emporter sur d'autres objectifs constitutionnels. Comme dans l'affaire « UIPP », la décision « Société Total raffinage France » traduit une conception de la durabilité en tant que valeur sociétale de premier plan et de portée mondiale, de sorte que les dommages environnementaux, où qu'ils soient causés, peuvent être considérés comme une préoccupation légitime du Gouvernement français.

La décision de décembre 2019 sur la « loi d'orientation des mobilités » devrait dissiper tout doute quant à la volonté du Conseil constitutionnel de repousser les limites de son contrôle pour s'engager en faveur de la durabilité et vérifier que le Gouvernement français s'acquitte de son obligation constitutionnelle en matière de protection de l'environnement. Dans cette affaire, le Conseil a pour la première fois examiné de manière substantielle la régularité d'une loi de programmation relative notamment à la réduction des émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports terrestres. Si le Conseil a finalement conclu que le plan de décarbonation présenté n'était pas « manifestement inadéquat », le simple fait que cette loi ait été examinée à la lumière de la Charte de l'environnement démontre avec force qu'une nouvelle jurisprudence relative à la durabilité prend corps et que les principes environnementaux seront désormais protégés en France avec plus de vigueur.

> « LES PRINCIPES ENVIRONNEMENTAUX DOIVENT ÊTRE COMPRIS COMME AYANT UNE PORTÉE MONDIALE »

La jurisprudence constitutionnelle française est ainsi devenue un moteur pour un avenir durable, plus particulièrement en matière de lutte contre le dérèglement climatique. Outre l'affaire Urgenda, largement débattue aux Pays-Bas, les cours de l'Équateur, de la Colombie, du Pakistan, du Royaume-Uni, du Nigeria et des Philippines ont également rendu des décisions exigeant des gouvernements et des acteurs privés qu'ils répondent de leurs manquements aux principes environnementaux ou à l'exigence de durabilité. Mais les magistrats d'autres pays, notamment aux États-Unis, font preuve d'une approche plus circonspecte. Par exemple, en Oregon, dans l'affaire Juliana, le tribunal de première instance a estimé que les jeunes plaignants s'étaient acquittés de la charge de démontrer les dommages causés par le dérèglement climatique et pouvaient poursuivre leur action en justice pour faire valoir leurs droits face à l'inaction du Gouvernement. Mais la Cour d'appel a infirmé cette décision et rejeté le recours climatique, considérant qu'un tel dossier « dépasse son pouvoir constitutionnel » et qu'il doit être « présenté aux organes politiques du Gouvernement ». Cette décision reflète l'absence de mention de l'environnement dans la Constitution américaine. //...

Dans ce contexte, le leadership du Conseil constitutionnel français en matière de développement durable est d'autant plus caractéristique. La vision claire du Conseil sur la nécessité de s'engager pour un avenir durable a ouvert une voie que les cours suprêmes des autres pays ne manqueront pas de suivre. Peut-être plus important encore, la dimension mondiale de l'environnement que le Conseil a fait ressortir peut avoir, au fil des années, des implications importantes en matière de responsabilité du fait des dommages causés au patrimoine mondial. En effet, la décision UIPP pourrait signifier que la responsabilité première d'un État de garantir la protection de l'environnement à l'échelle nationale devient une responsabilité globale qui implique d'agir en prenant en compte les dommages que les activités exercées sur le territoire national peuvent causer à l'environnement partout dans le monde.

Mathieu Disant

Agrégé des Facultés de droit
Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Vers un contentieux constitutionnel indemnitaire

Le contentieux constitutionnel français est désormais doté d'un volet indemnitaire. En ouvrant la possibilité d'obtenir réparation des préjudices résultant d'une loi contraire à la Constitution, une nouvelle étape du constitutionnalisme est franchie.

La solution était attendue. Sous des formes et régimes différents, plusieurs droits étrangers ont reconnu cette responsabilité comme un effet induit du contrôle de constitutionnalité *a posteriori*, par exemple en Belgique, en Espagne ou au Portugal ; d'autres l'ont refusé, l'Italie notamment, même si la question y est actuellement réétudiée. À vrai dire, l'expérience comparée prouve qu'un contrôle de constitutionnalité développé ne s'accompagne pas nécessairement d'un accroissement de cette responsabilité, en particulier parce que cette dernière peut se trouver enserrée dans des conditions d'engagement restrictives, comme c'est le cas en Allemagne. Tout dépend de la fonction attribuée à la responsabilité, différente selon les systèmes, et de la conception des relations entre l'État et l'individu qui la sous-tend.

L'évolution était aussi prévisible qu'inévitable. À notre époque, aussi discutable que soit l'engrenage, un législateur qui n'est plus infaillible doit être responsable. Quand bien même les cadres juridiques des solutions sont distincts, il aurait été difficile de ne pas accepter, sur le terrain de la norme constitutionnelle, ce qui est admis sur celui de la contrariété aux engagements internationaux depuis la célèbre jurisprudence

« Gardedieu » de 2007. La reconnaissance de ce nouveau chef de responsabilité est aussi l'aboutissement du raisonnement, inscrit depuis un demi-siècle dans la jurisprudence administrative, selon lequel toute illégalité est de nature à engager la responsabilité de la puissance publique.

La méconnaissance de la Constitution est ainsi assimilée à la forme paroxystique de l'illégalité, sans s'encombrer de ce que la législation soit ainsi rabaissée à une simple exécution de la Constitution, ce qu'elle n'est pas à différents égards. Cette « antijuridicité » est dépouillée de toute connotation afflictive ou morale, elle ne peut être qu'objectivement fautive, au sens de « faute juridique » que mentionnait Hauriou il y a près d'un siècle, et Jèze après lui, ou du défaut législatif qu'évoque la théorie allemande du « Legislative Unrecht ». Avec le passage de l'invalidité à la responsabilité pour la loi inconstitutionnelle, cette construction achève le principe déjà fatigué, coup après coup, de l'irresponsabilité du législateur.

Le symbole est puissant, mais il n'y a pas lieu pour les requérants de fonder des espoirs inconsidérés. La réparation du dommage est enserrée dans des conditions strictes, en particulier parce que celui-ci doit trouver sa cause directe, non dans la loi en tant que telle, mais dans l'application de la loi inconstitutionnelle. En pratique, tous les motifs d'inconstitutionnalité ne permettront pas d'ouvrir l'action en responsabilité. Il ne sera pas simple, notamment pour les juridictions qui auront à appliquer cette jurisprudence, de tirer les conséquences d'une décision d'inconstitutionnalité en matière indemnitaire. Un tel produit de luxe, voire de prestige, s'il fait naturellement la fierté des professionnels satisfaits de le savoir en magasin, demeurera difficilement accessible.

La nouvelle voie de droit est établie sur un équilibre subtil. La particularité du régime de responsabilité du fait de la loi inconstitutionnelle est qu'il repose sur une distinction entre l'office du juge de la norme (le Conseil constitutionnel) et l'office du juge de la responsabilité (le juge administratif). La compétence du premier sur le contentieux de la loi ne prive pas de fondement celle endossée par le second sur le terrain de la responsabilité. Mais, compte tenu du monopole du contrôle de constitutionnalité des lois que la Constitution réserve au Conseil constitutionnel, il est impossible au juge administratif de constater lui-même le fait générateur de la responsabilité en cas de méconnaissance de la Constitution par la loi. Une déclaration d'inconstitutionnalité prononcée par le Conseil constitutionnel est une condition nécessaire et suffisante pour l'identifier.

Dès lors, cette jurisprudence et la manière dont le Conseil constitutionnel appréhende lui-même ce nouveau chef de responsabilité de l'État donnent indéniablement une dimension supplémentaire à la procédure QPC. L'action en réparation n'est possible que dans les limites fixées par la décision du Conseil constitutionnel, lequel tire de la Constitution (article 62-2) le pouvoir de préciser les effets dans le temps de la déclaration d'inconstitutionnalité et peut donc toujours décider de fermer ou de restreindre la voie à toute demande d'indemnisation. Si la possibilité d'engager cette responsabilité est le principe (n° 2019-828/829 QPC du 28 février 2020), le Conseil constitutionnel peut librement limiter, neutraliser, conditionner ou apporter les tempéraments qu'il jugera nécessaires aux éventuelles actions indemnitaires susceptibles de reposer sur l'inconstitutionnalité de la loi. Il s'agit bien, en cela, d'un contentieux indemnitaire fondé sur l'article 62 de la Constitution, à ranger dans la panoplie des leviers dont le Conseil constitutionnel dispose pour tirer les conséquences de l'inconstitutionnalité qu'il est seul à prononcer.

> CETTE JURISPRUDENCE ET LA MANIÈRE DONT LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL APPRÉHENDE LUI-MÊME CE NOUVEAU CHEF DE RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT DONNENT INDÉNIABLEMENT UNE DIMENSION SUPPLÉMENTAIRE À LA PROCÉDURE QPC

Le Conseil constitutionnel doit désormais prendre la mesure de ses décisions d'inconstitutionnalité sur les conditions d'engagement de cette responsabilité et, même si c'est un véritable défi méthodologique, se projeter sur les suites indemnitaires des affaires QPC. C'est désormais un paramètre majeur, le cas échéant une variable d'ajustement, dans la mise en œuvre du pouvoir de modulation des effets de l'inconstitutionnalité. Quitte à faire œuvre d'absolution du législateur et laisser subsister l'idée que les citoyens ont parfois le devoir juridique de supporter la loi inconstitutionnelle.

Pour exercer au mieux ses missions, le Conseil constitutionnel cherche en permanence à améliorer son organisation. En 2020, face à l'épidémie de covid-19, il a innové dans son fonctionnement pour garantir la pleine continuité de son activité juridictionnelle. Il s'est par ailleurs engagé dans une démarche ambitieuse d'économies d'énergie et de développement durable.

LE CONSEIL EN MOUVEMENT

LES CHIFFRES CLÉS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— LES AGENTS DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL —

Au 31 décembre 2019, l'effectif du secrétariat général du Conseil constitutionnel s'élève à **70 personnes** physiques, et à 57,31 équivalent temps plein annuel travail. Le nombre d'agents est resté constant d'une année à l'autre.

La majorité des agents sont affectés :

- au service administratif et financier : **42,9 %**
- au service juridique : **20 %**

La proportion d'agents contractuels, traditionnellement forte au Conseil constitutionnel, reste supérieure à celle des fonctionnaires détachés (**67 %** des effectifs totaux contre **33 %**) mais diminue puisqu'elle atteignait **74 %** en 2018.

75,71 %

Le taux d'accès à la formation, à savoir la part des agents ayant suivi au moins une formation rapporté à l'effectif total au 31 décembre 2019, est de en hausse par rapport à 2018 (71,4 %), ce qui traduit l'effort nouveau consenti en ce domaine par le Conseil constitutionnel depuis deux ans.

— LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR INTERNET ET LES RÉSEAUX SOCIAUX —

Entre le 1er septembre 2019 et le 31 août 2020

Le site internet du Conseil constitutionnel a reçu en moyenne

307 780 visites par mois

10 057 visites par jour

32 843 consultations de la revue *Titre VII*

Au 31 août 2020

- **29 843** abonnés
- **131 738** abonnés

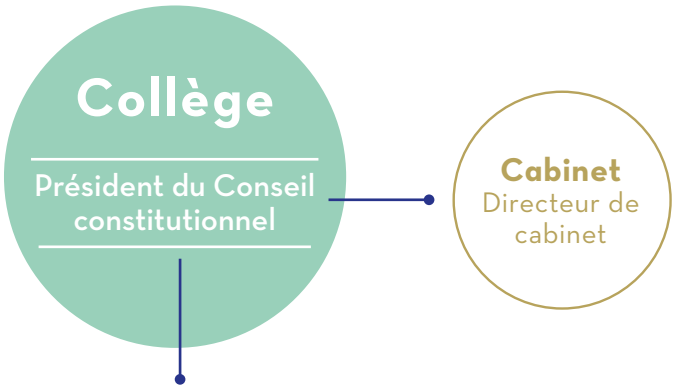
— L'ACCUEIL DE VISITEURS —

Les 21 et 22 septembre 2019, à l'occasion des 35e Journées européennes du Patrimoine, plus de **10 000** personnes ont visité le Palais-Royal, circuit permettant de découvrir les coulisses du Conseil constitutionnel, du Conseil d'État et du ministère de la culture.

Entre le 1er septembre 2019 et le 13 mars 2020, le Conseil constitutionnel a accueilli **1602** visiteurs (publics scolaires, étudiants, professionnels du droit, citoyens), dont **150** visiteurs internationaux.

L'accueil de visiteurs a dû être interrompu à compter du printemps 2020 en raison de la situation sanitaire.

LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL



Secrétariat général

Secrétaire général

avec l'appui, hors office juridictionnel, de l'adjointe au secrétaire général, cheffe du service administratif et financier

SERVICE JURIDIQUE

Il participe, sous la direction du secrétaire général, aux missions essentielles du Conseil constitutionnel, en apportant une assistance de haut niveau au Président et aux autres membres dans la préparation et l'élaboration de l'ensemble de ses décisions. Un greffe est rattaché au service juridique.

SERVICE DE LA DOCUMENTATION ET DE L'AIDE À L'INSTRUCTION

Il prodigue à l'ensemble des autres services et au Collège une assistance au traitement des dossiers contentieux, sous la forme de recherches juridiques et la diffusion de travaux de veille. Il gère et met en valeur le fonds documentaire du Conseil constitutionnel s'appuyant sur une bibliothèque et un catalogue numérique.

SERVICE DE LA COMMUNICATION

Il veille à l'image et au rayonnement de l'institution. Il fait connaître l'activité du Conseil constitutionnel auprès du public à travers la réalisation de divers supports de communication, l'organisation d'événements et l'animation de ses outils numériques. Il est également en charge des relations avec la presse.

SERVICE DES RELATIONS EXTÉRIEURES

Il est chargé des échanges avec les juridictions étrangères, les universités et d'autres institutions, ainsi que de certaines publications du Conseil. Ce service assure le secrétariat général de l'Association des Cours constitutionnelles francophones (ACCF).

SERVICE INFORMATIQUE

Il est chargé de la conception et du pilotage des chantiers de transformation numérique du Conseil constitutionnel. Il lui revient d'apporter le service le plus utile possible à l'ensemble des membres et agents du Conseil constitutionnel dans le maniement des outils numériques.

SERVICE ADMINISTRATIF ET FINANCIER

Il est en charge de la gestion administrative des membres et des personnels, de la préparation et de l'exécution du budget, du secrétariat des membres, de la logistique, de la maintenance du bâtiment, des travaux, de la sûreté et de la sécurité des personnes et des biens, ainsi que de l'intendance générale.

La continuité du fonctionnement du Conseil constitutionnel durant la crise sanitaire

Comme toutes les organisations publiques ou privées, le Conseil constitutionnel a dû adapter les modalités pratiques d'organisation de ses travaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19.

Non seulement aucune discontinuité n'eût été envisageable dans l'exercice par le Conseil constitutionnel de son office juridictionnel mais, en pratique, l'activité juridictionnelle du Conseil a été soutenue au cours de la période. Il a ainsi rendu de la mi-mars à la fin mai 2020 16 décisions, y compris en statuant sur les QPC dont il avait été saisi immédiatement avant le début de la crise. Des décisions ont été rendues dans des délais particulièrement brefs, en particulier la décision n° 2020-800 DC sur la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, qui a été rendue le 11 mai, en réponse à quatre saisines reçues l'avant-veille et la veille jusqu'à 14 heures.

Le président Fabius a personnellement veillé à ce que la continuité d'activité puisse s'exercer dans des conditions propres à préserver au mieux la santé de toutes et tous.

Afin de permettre le respect des consignes de distance physique, les audiences publiques QPC et les séances de délibéré du Conseil durant la période se sont tenues dans le grand salon de l'aile Montpensier. Il a été fait usage des dispositions du règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel permettant la limitation des personnes présentes dans le public, la retransmission audiovisuelle des audiences ayant été continûment assurée tout

au long de la période. La possibilité a été laissée aux avocats de s'exprimer en visioconférence. Des précautions particulières ont été prises pour l'accueil des participants par la fourniture de gel hydroalcoolique et de masques.

Pour son fonctionnement interne, le Conseil constitutionnel a pu s'appuyer sur des solutions de travail à distance sécurisées déployées au cours des années précédentes par les soins de son service informatique. Outre les membres du Conseil eux-mêmes, une part importante des agents du secrétariat général sont ainsi dotés de tablettes au moyen desquelles le fonctionnement des services a pu être assuré en télétravail, alors que l'organisation de réunions de travail dans les locaux du Conseil ont été évitées durant plusieurs semaines.

Le siège du Conseil constitutionnel est demeuré ouvert en permanence, le secrétaire général et son adjointe assurant in situ la coordination des travaux des différents services du secrétariat général, la sécurité du lieu demeurant assurée par la Garde républicaine.

Les conditions de travail des agents au cours de la période ont donné lieu à des échanges réguliers avec les représentants du personnel.

> L'ACTIVITÉ JURIDICTIONNELLE DU CONSEIL A ÉTÉ SOUTENUE AU COURS DE LA PÉRIODE

La démarche d'économies d'énergie et de développement durable du Conseil constitutionnel

Sur l'instigation du président Fabius, le Collège a approuvé à l'été 2019 un plan d'action d'économies d'énergie et de développement durable du Conseil constitutionnel pour les années 2019 à 2022.

Ce plan ambitieux repose sur cinq axes, à savoir l'amélioration de la performance énergétique du bâtiment occupé par le Conseil, l'amélioration de la performance énergétique du Conseil dans son fonctionnement courant, la promotion d'une mobilité durable, la réduction de la production de déchets et la promotion de la biodiversité. Le premier objectif de ce plan est de tendre vers une réduction de 25 % de la consommation énergétique globale du Conseil.

La mise en œuvre de ce plan fait l'objet d'un suivi sous l'autorité du secrétaire général par un comité de pilotage du développement durable réunissant les référents des différents services du secrétariat général.

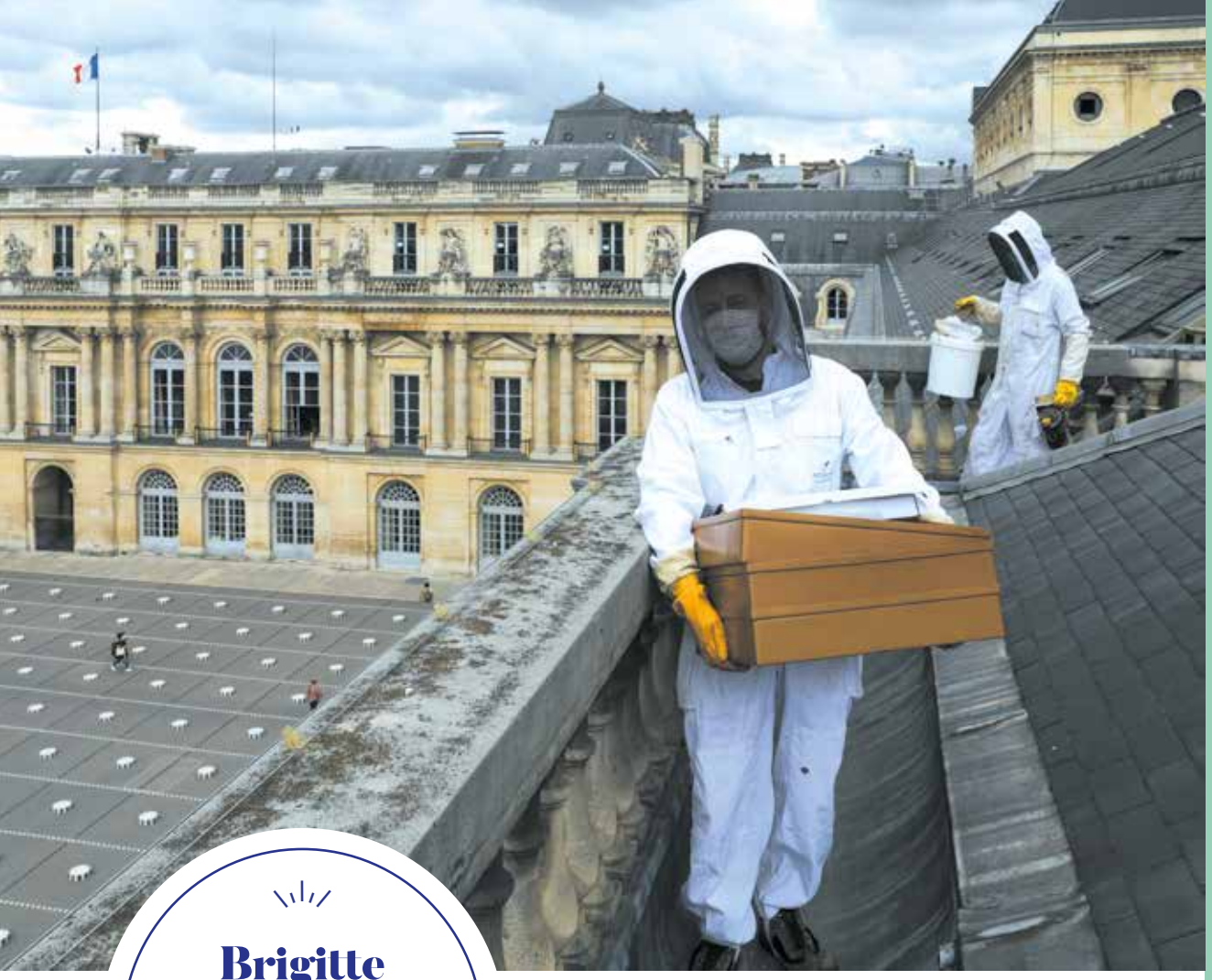
Au nombre des actions menées à bien depuis l'adoption du plan en dépit de la suspension de sa mise en œuvre au printemps par l'effet de la crise sanitaire, il est à mentionner le remplacement de l'ensemble de la quasi-totalité des luminaires du Conseil par des sources LED de dernière génération, qui peut permettre des économies d'électricité par des facteurs 3 à 5 selon les sources d'éclairage concernées.

L'achat par le Conseil d'ustensiles en plastique a été banni au début de l'année 2020. Six fontaines à eau ont été déployées aux différents étages du bâtiment du Conseil, permettant à tous d'obtenir de l'eau froide, de l'eau chaude et de l'eau gazeuse. La distribution de gourdes en verre, verres, tasses et cuillères aux membres et agents a été effectuée à l'issue de la phase de confinement. Pour l'accueil des visiteurs, des carafes et verres d'appoint sont mis à disposition dans les salles de réunions.

Pour le transport mutualisé des membres, deux véhicules hybrides sont venus remplacer à l'été 2020 les véhicules précédemment utilisés. Le Conseil a pris en charge le déploiement de bornes de recharge électriques dans le parking du Musée du Louvre pour faciliter leur alimentation.

Deux ruches ont été installées au début de l'été 2020 sur les toits du Conseil constitutionnel.

Au-delà de ces premiers résultats concrets, l'instruction préparatoire à des chantiers de plus grande ampleur a progressé, afin notamment d'améliorer la régulation thermique d'ensemble du bâtiment dans une optique d'économie d'énergie.



Brigitte Pastouret

Cheffe du service administratif et financier, adjointe au secrétaire général du Conseil constitutionnel

« Sous l'impulsion du président du Conseil constitutionnel, le secrétariat général met en œuvre depuis 2019 le plan d'action d'économies d'énergie et de développement durable qui constitue une des priorités des prochaines années.
Pour ce faire, le secrétaire général a souhaité prioriser les actions afin de les réaliser concrètement dans les meilleurs délais. Il a choisi de s'appuyer sur l'ensemble des femmes et des hommes du Conseil constitutionnel en organisant, dès l'automne 2019, un atelier de présentation de la démarche où les échanges ont été nourris et fructueux. Un comité de pilotage composé de référents de chaque service se réunit tous les deux mois et accompagne le déploiement des différentes mesures. Les premiers effets sont d'ores et déjà visibles en matière de performance énergétique du bâtiment avec la généralisation des ampoules LED. S'agissant de la gestion des déchets, l'installation de fontaines à eau a permis la suppression des plastiques à usage unique. Enfin, deux ruches ont été installées sur les toits du Conseil constitutionnel favorisant ainsi la biodiversité.
Les prochains sujets qui seront abordés concernent, notamment, la mobilité durable, les comportements écoresponsables et le suivi de la consommation énergétique.
Cette approche participative crée une véritable dynamique garantissant la concrétisation rapide des cinq axes du plan et l'adoption de nouveaux comportements vertueux au regard des enjeux de la préservation de l'environnement.
Fort de l'organisation mise en place, le Conseil constitutionnel aborde sereinement cette transition écologique parce que notre effort collectif vaut plus que la somme de tous nos efforts individuels. »

La 11e édition du Salon du livre juridique

12 OCTOBRE 2019

La 11e édition du Salon du livre juridique, qui s'est tenue le 12 octobre 2019 dans les murs du Conseil constitutionnel, a une fois encore remporté un grand succès.

Avec plus de 1 600 visiteurs, cette manifestation organisée par le Club des juristes en partenariat avec le Conseil, a permis aux professionnels du droit et aux étudiants de rencontrer des juristes renommés, des auteurs et de se faire dédicacer les ouvrages.

Des animations ont ponctué la journée. Une chasse aux trésors a permis aux gagnants de remporter de nombreux lots, tout en découvrant de façon ludique les stands des éditeurs juridiques et les ouvrages présentés. Enfin, comme tous les ans, des tirages au sort à destination des étudiants ont été organisés le matin et l'après-midi, pour leur permettre de remporter des packs de livres utiles à leurs années d'études.

Par ailleurs, ce salon est l'occasion de remettre les prix du livre juridique et de la pratique juridique.

Cette année, l'ouvrage d'Olivier Beaud, *La République injuriée, histoires des offenses au chef de l'État de la IIIe à la Ve République* a reçu le prix du livre juridique des mains de Claire Bazy Malaurie, membre du Conseil constitutionnel, et de François Sureau, président du jury. Le prix du livre de la pratique juridique a été remis à Lionel Ascensi pour *Droit et pratique des saisies et confiscations pénales 2019/2020*.

Le beau-livre du Conseil constitutionnel

SEPTEMBRE 2020

En septembre 2020, un beau-livre consacré au Conseil constitutionnel a paru aux Éditions du patrimoine. Intitulé *Le Conseil constitutionnel au Palais-Royal*, cet ouvrage aborde à la fois l'histoire et l'actualité de l'institution en textes et en images.

Institué en 1958 par la Constitution de la Ve République, le Conseil constitutionnel a depuis lors son siège dans l'aile Montpensier du Palais-Royal. Ce livre revient dans un premier temps sur l'unité architecturale du Palais-Royal, qui, outre le Conseil constitutionnel, abrite le Conseil d'État, le ministère de la culture et la Comédie-Française. Il aide ainsi à se représenter l'empreinte de l'histoire sur celles et ceux qui y travaillent. Son second volet nous familiarise avec les missions et le fonctionnement du Conseil constitutionnel en présentant toute l'étendue de ses compétences : contrôle de conformité des lois à la Constitution, juge de la régularité des consultations nationales que sont l'élection présidentielle et les élections législatives et sénatoriales, contrôle de la régularité des opérations référendaires. Sont détaillés sa composition, son organisation et les différents types de décisions qu'il rend, dont celles intervenant depuis 2010 dans le cadre de la procédure dite de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

Le concours Découvrons notre Constitution

Créé en 2016, le concours national Découvrons notre Constitution a pour objectif de sensibiliser les élèves du CM1 au lycée aux droits et aux libertés garantis par la Constitution, ainsi qu'aux grands principes de la République.

Souhaitant laisser aux candidats une parfaite liberté autant sur la forme que sur le fond, aucun sujet n'est imposé et le support de présentation est libre. Les travaux peuvent s'inspirer du texte même de la Constitution de 1958, mais aussi de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, du Préambule de la Constitution de 1946 et de la Charte de l'environnement de 2004. Les élèves peuvent s'exprimer à travers un texte, un dossier, un film, une affiche, une production artistique ou encore un site internet.

En raison des mesures nationales prises en réponse à l'épidémie de covid-19, le jury national composé de membres du Conseil constitutionnel et de membres de la direction générale de l'enseignement scolaire s'est réuni en comité réduit le mardi 30 juin 2020 afin de désigner les meilleurs projets de la session 2019-2020. Le palmarès a ainsi distingué la classe de 6e Junon du collège Moulin Blanc de Saint-Amand-les-Eaux (académie de Lille) pour sa vidéo intitulée *Découvrons le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946*. A aussi été récompensé un groupe d'élèves en classe de 3e au collège Jean Rostand de La Rochefoucauld-en-Angoumois (académie de Poitiers) pour son clip vidéo *Même Avenir*. Les membres du jury ont également souhaité décerner une mention spéciale à l'unité pédagogique pour élèves allophones arrivants du collège Henri de Toulouse-Lautrec (académie de Toulouse) pour son projet intitulé *Au nom de la loi, j'écris ton nom, Constitution*. Enfin, un prix a été attribué à une classe de terminale du lycée de la Croix Blanche de Bondues (académie de Lille) pour sa bande dessinée intitulée *Dessine-moi la Constitution*.

Madame Dominique Lottin à la rencontre des lycéens de l'institution *La Croix Blanche de Bondues*

3 décembre 2019

Accueillie par Monsieur Mazars, chef d'établissement, et Monsieur Henry, inspecteur représentant Madame Valérie Cabuil, rectrice de l'académie de Lille, Mme Dominique Lottin s'est tout d'abord exprimée devant près de 140 élèves de terminale pour une présentation des principes constitutionnels qui fondent la République et des missions du Conseil constitutionnel. Elle a ensuite animé un atelier avec les 10 lycéens engagés dans l'élaboration d'un projet pour le concours Découvrons notre Constitution. Cet échange a été l'occasion pour les élèves d'approfondir leurs connaissances sur les droits et libertés garantis par la Constitution et d'interroger Madame Lottin sur la mise en œuvre des mécanismes de contrôle de constitutionnalité.

À retrouver en vidéo
bit.ly/rencontrelyceens

Membre de nombreuses instances internationales, le Conseil constitutionnel participe à un dialogue intense entre cours constitutionnelles. Cette année encore, le président et les membres du Conseil ont rencontré à plusieurs reprises leurs homologues à travers le monde. Ces actions permettent au Conseil de s'enrichir constamment de l'expérience des cours étrangères. Ce chapitre offre un aperçu de ces échanges indispensables à la protection des droits fondamentaux.

RELATIONS INTERNATIONALES

Papa Oumar Sakho

Président du Conseil constitutionnel sénégalais

ENTRETIEN

Monsieur le Président, on ne peut évoquer l'année 2020 sans penser à la pandémie de covid-19. Comment cette situation a-t-elle été vécue au Conseil constitutionnel du Sénégal ?

Le Sénégal n'a pas été épargné par cette pandémie. Le nombre de personnes testées positives au coronavirus a connu une rapide augmentation.

Au Conseil constitutionnel, toutes nos actions ont été fondées sur le principe de précaution. Dès l'annonce du premier test positif, et avant même la proclamation de l'état d'urgence, nous avons reporté des manifestations inscrites à notre agenda, notamment le séminaire sur « L'exception d'inconstitutionnalité » et annulé d'autres comme par exemple la réunion du bureau de l'Association des Cours constitutionnelles francophones (ACCF) que le Sénégal devait abriter les 29 et 30 mars 2020.

S'agissant du fonctionnement interne du Conseil constitutionnel, le recours au télétravail a été privilégié.

Vous venez d'évoquer la réunion du bureau de l'Association des Cours constitutionnelles francophones. Quelle est la place du Conseil constitutionnel du Sénégal dans ce bureau ?

Lors du huitième Congrès triennal de l'Association des Cours constitutionnelles des pays ayant en partage l'usage du français (ACCPUF) devenue, à cette occasion, ACCF, le Conseil constitutionnel du Sénégal a été élu, à l'unanimité des participants, pour occuper le poste de vice-président de notre association.

Le Conseil constitutionnel du Sénégal devrait accueillir en 2022 le prochain congrès de l'ACCF et assurer la présidence de celle-ci. Nous avons déjà commencé à préparer cette importante rencontre.

En dehors de l'ACCF, existe-t-il d'autres cadres de coopération impliquant le Conseil constitutionnel du Sénégal ?

Le Conseil constitutionnel du Sénégal est membre fondateur de la Conférence des Juridictions constitutionnelles africaines (CJCA) qui est l'espace africain de justice constitutionnelle voulu par les chefs d'État africains. Notre institution a, par ailleurs, des relations privilégiées avec des juridictions similaires telles que le Conseil constitutionnel français. Au delà de leur appartenance commune à l'ACCF, ces deux institutions ont toujours eu des rapports d'amitié et de coopération. Deux membres de notre Service d'études et de docu-

mentation récemment créé ont effectué une visite de travail au Conseil constitutionnel français afin de s'imprégner de sa riche et longue expérience dans le domaine du contrôle de constitutionnalité, notamment la question prioritaire de constitutionnalité. Je saisis d'ailleurs cette opportunité pour renouveler mes remerciements au président Laurent Fabius.

Vous avez évoqué la question prioritaire de constitutionnalité ; avez-vous ce mode de contrôle de constitutionnalité des lois ?

C'est avec la création du Conseil constitutionnel en 1992 que le Constituant sénégalais a mis en place, à côté du contrôle *a priori* qui existait déjà, le contrôle *a posteriori* sous la forme de ce que l'on appelle l'exception d'inconstitutionnalité. Par ce type de contrôle, l'accès au juge constitutionnel est ouvert au citoyen, puisqu'il est permis au plaideur, lorsque la solution d'un litige est subordonnée à l'appréciation de la conformité des dispositions d'une loi ou des stipulations d'un accord international à la Constitution, de soulever devant la Cour suprême ou une cour d'appel l'exception d'inconstitutionnalité.

Compte tenu des termes très généraux utilisés par le législateur pour exprimer les conditions requises pour le déclenchement de cette procédure de contrôle *a posteriori*, on peut penser que le plaideur qui entend soulever cette exception n'a pas à alléguer une atteinte à un droit fondamental ; il lui suffit de démontrer que la loi applicable à son litige est contraire à la Constitution.

Les justiciables français semblent avoir un certain engouement pour la question prioritaire de constitutionnalité. Peut-on en dire autant des justiciables sénégalais à l'égard de l'exception d'inconstitutionnalité ?

Les cas de saisine du Conseil constitutionnel par voie d'exception sont encore très rares. C'est certainement ce qui explique l'extension, lors de la révision constitutionnelle de 2016, du champ d'application de l'exception d'inconstitutionnalité. En effet, l'exception qui, à l'origine, ne pouvait être soulevée que devant le Conseil d'État ou la Cour de cassation et, depuis la réforme de 2008, devant la Cour suprême, peut désormais être invoquée devant les cours d'appel. Cependant, malgré cette ouverture, il n'a pas été noté de hausse sensible des cas de saisine. Face à cette situation, le Conseil constitutionnel a entrepris un certain nombre d'initiatives en direction notamment du Barreau par l'organisation de séminaires d'information.

Il faut noter, dans le même ordre d'idées, que le Conseil constitutionnel, dans sa volonté de s'ouvrir au monde universitaire, a mis en place un prix de thèse portant sur les matières relevant de son domaine de compétence.

Le Conseil constitutionnel sénégalais a-t-il eu l'occasion de se prononcer sur les questions sociétales du moment ?

On aurait pu légitimement penser que le Conseil constitutionnel serait fréquemment saisi en ces moments de gestion de la pandémie de covid-19 marqués par la prise de mesures restrictives des libertés. Tel n'est pourtant pas le cas. Il n'y a pas eu de recours contre les restrictions de liberté en cette période d'état d'urgence sanitaire.

L'actualité au Sénégal est dominée par le débat sur ce que certains considèrent comme une privatisation du domaine public maritime et l'agression de l'environnement en raison des constructions anarchiques sur le littoral. Le Conseil constitutionnel a-t-il un rôle à jouer pour le traitement de ces problèmes ?

Le Constituant sénégalais a, depuis la révision constitutionnelle de 2016, proclamé des droits nouveaux au profit des citoyens. Il s'agit notamment du droit sur les ressources naturelles qui doivent être exploitées dans des conditions propres à garantir la transparence et le caractère écologiquement durable, le droit à un environnement sain ou le droit d'exiger de l'État et des collectivités territoriales la préservation du patrimoine foncier. Une loi qui porterait atteinte à l'un de ces droits pourrait être censurée par le Conseil constitutionnel.

M. le Président, quelles sont les perspectives ?

Sur le plan interne, le Conseil va, bien entendu, au-delà de ses missions classiques, poursuivre ses activités de sensibilisation pour que les citoyens s'approprient davantage la Constitution.

Au plan international, le Conseil va poursuivre ou engager les actions qui s'inscrivent dans le cadre de la coopération bilatérale et œuvrer pour le rayonnement des organisations de coopération dont il est membre.

Les rencontres internationales 2019-2020

JAPON

Du 16 au 18 septembre 2019, se tenaient à Tokyo les 10e Journées juridiques franco-japonaises, organisées par la Société de législation comparée (SLC) en partenariat avec la Société franco-japonaise de la science juridique. Des universitaires et des praticiens du droit, issus des deux pays, ont échangé sur « la balance des intérêts ». Madame Nicole Maestracci, membre du Conseil constitutionnel, invitée à ce colloque, est intervenue à cette occasion sur « La modulation dans le temps des décisions du Conseil constitutionnel ».

ALLEMAGNE

Dans le cadre d'un dialogue régulier avec la Cour de Karlsruhe, deux rencontres sont intervenues entre Laurent Fabius, président du Conseil constitutionnel, et Andreas Vosskuhle, président de la Cour constitutionnelle fédérale au cours de l'année écoulée. Les présidents des deux juridictions ont pris part à la cérémonie solennelle de rentrée de la Faculté de droit de l'Université Humboldt à Berlin le 18 octobre 2019. Puis ils se sont entretenus à Paris à l'occasion d'une conférence-débat organisée le 5 février 2020 par la Commission franco-allemande du barreau de Paris sur « les défis contemporains de la justice constitutionnelle ».

Andreas Vosskuhle a cédé son siège de président de la Cour de Karlsruhe le 15 mai 2020 à Stephan Harbarth. Ce dernier avait été reçu en qualité de vice-président de la Cour allemande au Conseil constitutionnel par le président Fabius quelques mois avant son élection, le 18 novembre 2019.

Conférence-débat à retrouver en vidéo sur le site internet du Conseil constitutionnel

bit.ly/fabiusvosskuhle

CAMBODGE

Les 28 et 29 octobre 2019, à l'invitation du Conseil constitutionnel du Royaume du Cambodge, l'association des Cours constitutionnelles francophones a tenu son bureau à Siem Reap, sous la présidence de Richard Wagner, nouveau président de l'association et Juge en chef du Canada.
Corinne Luquiens représentait le Conseil constitutionnel français, qui est membre de droit du bureau de l'association. Ont été notamment abordés le bilan des dernières actions réalisées, les nouvelles orientations de l'association et la programmation des prochaines rencontres.

AUTRICHE

Le 16 janvier 2020, le président Fabius a accueilli au Conseil constitutionnel M. Christoph Grabenwarter, alors vice-président de la Cour constitutionnelle autrichienne. Nommé par la suite à la présidence de la Cour en février 2020, M. Grabenwarter souhaitait profiter de cette rencontre bilatérale pour relancer les liens de coopération avec le Conseil français et convier le président Fabius aux célébrations du 100e anniversaire de la Cour autrichienne prévue à Vienne à l'automne 2020.

TURQUIE

De passage à Paris, le président de la Cour constitutionnelle turque, M. Zühtü Arslan, a été reçu au Conseil constitutionnel le 30 janvier 2020 par le président Fabius. Réélu à la présidence de la Cour turque en 2019, le président Arslan souhaitait découvrir le fonctionnement du Conseil constitutionnel. Cette rencontre a permis également un partage d'expériences sur les délais de jugement au sein des deux cours et sur le contrôle de constitutionnalité *a priori*, mécanisme introduit en Turquie en 2017 à la suite d'une réforme constitutionnelle.

SLOVAQUIE

Une délégation de la Cour constitutionnelle slovaque conduite par le président de cette juridiction, M. Ivan Fiačan, a été reçue par le président Fabius au Conseil constitutionnel le 19 février 2020. Cette rencontre était organisée à la suite du renouvellement des membres de la Cour slovaque en octobre 2019, et du souhait de M. Fiačan d'initier une coopération avec la France. Les deux présidents ont échangé notamment sur le fonctionnement de leurs institutions et le rôle croissant qu'elles exercent dans la défense des droits et des libertés fondamentaux.

L'ASSOCIATION DES COURS CONSTITUTIONNELLES FRANCOPHONES

Créée en 1997 à l'initiative du Conseil constitutionnel français, l'association des Cours constitutionnelles francophones (ACCF) rassemble aujourd'hui 48 Cours constitutionnelles et institutions équivalentes d'Afrique, d'Europe, d'Amérique et d'Asie. La Cour suprême du Canada en assure la présidence jusqu'en 2022, date à laquelle Papa Oumar Sakho, président du Conseil constitutionnel du Sénégal, prendra la relève.
L'ACCF, dont le but est de favoriser l'approfondissement de l'État de droit, organise des rencontres régulières entre ses membres permettant afin de favoriser les échanges d'idées et d'expériences. Elle mène également des actions de formation, de coopération juridique et technique.
À ce titre, le Juge en chef du Canada Richard Wagner, actuellement président de l'association, a mis au cœur de son programme triennal la communication des Cours et le rayonnement de l'association à l'échelle internationale.

De gauche à droite : Monsieur Linos-Alexandre Sicilianos, président de la Cour européenne des droits de l'homme jusqu'en mai 2020, Madame Chantal Arens, première présidente de la Cour de cassation, Monsieur Bruno Lasserre, vice-président du Conseil d'État, Monsieur Laurent Fabius, président du Conseil constitutionnel, et Monsieur François Molins, procureur général près la Cour de cassation.

Conférence des chefs des cours suprêmes des États membres du Conseil de l'Europe

12 ET 13 SEPTEMBRE 2019

Les 12 et 13 septembre 2019 s'est déroulée à Paris une conférence des chefs des cours suprêmes des États membres du Conseil de l'Europe, dans le cadre de la présidence française du comité des ministres du Conseil de l'Europe.

Organisée conjointement par le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État et la Cour de cassation, en relation avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, cette conférence a rassemblé plusieurs représentants des cours suprêmes de la totalité des États membres.

Consacrée au dialogue des juges, la conférence s'est articulée autour de trois thèmes : le droit au recours effectif devant un juge indépendant et impartial, les rapports entre les juridictions nationales et la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que la liberté d'expression confrontée à la protection de la vie privée et familiale.

Le premier thème a fait l'objet d'un atelier organisé le jeudi 12 septembre après-midi dans les locaux du Conseil constitutionnel sous la présidence de Mme Nicole Maestracci, membre du Conseil. M. Michel Pinault, membre du Conseil constitutionnel, en était le rapporteur général. M. Linos-Alexandre Sicilianos, président de la Cour européenne des droits de l'homme (jusqu'en mai 2020), a honoré de sa présence les travaux de cet atelier.

Sans nier les particularismes des systèmes de droit nationaux, cette conférence a permis de faire émerger des consensus dans l'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle a été l'occasion de rappeler l'importance du rôle et de la coopération des cours suprêmes nationales, entre elles et avec la Cour européenne des droits de l'homme.

La rencontre a été clôturée le vendredi 13 septembre par les interventions de Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la justice, et de M. Thorbjørn Jagland, secrétaire général du Conseil de l'Europe.

Ce réseau informel, créé en 1999, comprend le Tribunal constitutionnel portugais, le Tribunal constitutionnel espagnol, la Cour constitutionnelle italienne, et depuis 2017, le Conseil constitutionnel français. Il a vocation à se réunir chaque année pour échanger sur un thème juridique d'intérêt commun et sur l'évolution récente des différentes jurisprudences.

Organisés par le Tribunal constitutionnel portugais, les travaux de cette 3e rencontre ont été consacrés à l'un des sujets majeurs auxquels sont aujourd'hui confrontées les cours constitutionnelles : « la justice constitutionnelle face aux développements technologiques ».

Le premier thème abordé était « génétique, individu, famille ». M. Michel Pinault est intervenu à cette occasion sur « la fin de vie », en évoquant notamment la question du traitement juridique accordé à l'euthanasie et au suicide assisté.

En un second temps, les cours constitutionnelles ont présenté tour à tour une décision emblématique sur « la vie privée et le contrôle social ». Lors de cette session, Mme Corinne Luquiens a présenté les enjeux de la décision du Conseil constitutionnel n° 2018-765 DC du 12 juin 2018 sur la loi relative à la protection des données personnelles, à savoir la nécessité de tirer les conséquences des nouvelles pratiques numériques et l'harmonisation des normes applicables au niveau européen.

Les débats ont donc permis, par une approche comparative, de mettre en évidence cette exigence commune aux quatre cours constitutionnelles : celle de garantir la protection des droits fondamentaux tout en tenant compte des évolutions de la société.

M. Laurent Fabius, président du Conseil constitutionnel, ainsi que Mme Corinne Luquiens et M. Michel Pinault, membres du Conseil, ont participé à la 3e rencontre « quadrilatérale » des cours constitutionnelles latines qui s'est tenue à Lisbonne du 10 au 12 octobre 2019.

10 AU 12 OCTOBRE 2019

3e rencontre des cours constitutionnelles latines à Lisbonne

Au premier plan, les présidents des cours (de gauche à droite) : Giorgio Lattanzi, Italie ; Juan José González Rivas, Espagne ; Manuel da Costa Andrade, Portugal ; Laurent Fabius, France.

Marta Cartabia

Présidente de la Cour constitutionnelle italienne

LA NOTION DE RÉPUBLIQUE DANS LA CONSTITUTION ITALIENNE

« L'Italie est une République démocratique ». C'est par ces mots que débute l'article 1 de la Constitution italienne. Or, la République est née avant la Charte fondamentale : l'acte fondateur de la République italienne fut le référendum du 2 juin 1946, quand le peuple fut appelé à se prononcer directement sur l'alternative entre Monarchie et République. Il choisit la seconde.

À la même date se tenaient les élections à l'Assemblée constituante, laquelle aurait eu pour mission, entre autres, de rédiger la Constitution. Elle débuta ses travaux le 25 juin 1946 avec l'obligation de respecter la volonté populaire qui s'était exprimée lors du référendum. On fit donc d'abord le choix entre Monarchie et République et, ensuite, on rédigea la Constitution.

Comment en est-on arrivé là ? Comment expliquer un tel dénouement ?

L'explication réside en partie dans le contexte de transition qui suivit la chute du régime fasciste, pendant la période dite de « lieutenance » qui dura environ deux ans (de juin 1944 à mai 1946). C'est alors que Vittorio Emanuele III, qui avait régné durant la double décennie fasciste, accepta de céder tous les pouvoirs à son fils Umberto, tout en conservant le titre royal.

Un premier décret de lieutenance, le décret n° 151 de 1944, confia à l'Assemblée constituante toute décision relative au futur système constitutionnel de l'État italien. Cependant, face à l'imminence des élections, un autre décret de lieutenance, le décret n° 98 de 1946, avait établi qu'il reviendrait au peuple de décider de la forme institutionnelle de l'État (République ou Monarchie), par le biais d'un référendum.

Il s'agissait du choix le plus délicat et le plus controversé de toutes les questions institutionnelles. Un choix qui divisait la population et les forces politiques elles-mêmes, qui pourtant reconnaissaient les « responsabilités objectives » du souverain régnant durant la période fasciste, comme le dit Enrico De Nicola, chef provisoire de l'État pendant la période constituante.

S'ensuivit la décision de laisser le dernier mot au peuple italien. Le mode de suffrage choisi, le suffrage universel, incluait les femmes, qui participaient ainsi pour la première fois à une consultation politique.

Lors du référendum du 2 juin, la majorité choisit la République. Lors de la séance du 26 juin 1946, le Président de l'Assemblée constituante se limita à prendre acte de la communication de la Cour de cassation au sujet du résultat de la consultation populaire, qui « consacrait solennellement la forme du gouvernement républicain, qui avait été choisi par le peuple italien, par un acte de volonté souveraine ». Immédiatement après, l'Assemblée constituante élut le Chef provisoire de l'État, Enrico De Nicola, à une large majorité.

Le contexte historique et institutionnel de ce choix en faveur de la République explique également le régime juridique particulier du principe républicain, objet de garanties spéciales et soustrait au pouvoir de révision constitutionnelle.

//...

Dans le texte de la Constitution italienne, le mot « République » constitue l'alpha et l'oméga. Il apparaît en effet dans la première et la dernière phrase de la Charte fondamentale, dessinant ainsi un arc idéal qui embrasse et unifie toute l'architecture constitutionnelle.

Comme dit plus haut, l'article 1 commence par l'affirmation que « l'Italie est une République démocratique », tandis que l'article 139, le dernier, celui qui clôt le texte constitutionnel, établit que « la forme républicaine ne peut être objet de révision constitutionnelle ».

La forme républicaine définit donc l'identité constitutionnelle de l'Italie. C'est pour cela qu'elle est considérée comme un choix définitif, irréversible, gravé dans une « clause d'éternité », comme l'on dirait dans d'autres systèmes. Juridiquement parlant, cela signifie que la forme républicaine ne peut être modifiée, pas même par le biais d'une révision constitutionnelle. La République ayant été établie par un acte du pouvoir constituant, elle ne peut être modifiée par aucun des pouvoirs constitués : le principe républicain est considéré comme un « principe suprême ».

Depuis les premiers commentaires ayant fait autorité, la notion constitutionnelle de la forme républicaine est consubstantielle au régime démocratique, comme le précise justement l'article 1 qui parle de « République démocratique ». Il s'ensuit que la garantie d'intangibilité s'étend à l'attribut « démocratique », qui caractérise la forme de l'État. Du point de vue de l'histoire, en Italie, la République et la démocratie sont nées au même moment.

La Cour constitutionnelle italienne a développé une ligne interprétative analogue. Dans sa jurisprudence, elle a affirmé et répété à plusieurs reprises que « la Constitution italienne contient certains principes suprêmes qui ne peuvent être subvertis ou modifiés dans leur contenu essentiel, même par des lois de révisions constitutionnelles ». La première de ces limites à la révision constitutionnelle est justement le principe républicain, comme prévu à l'article 139. Toutefois, il faut également inclure les principes qui « appartiennent à l'essence des valeurs suprêmes sur lesquelles se fonde la Constitution italienne » (comme le dit la décision n° 1146 de 1988), au premier rang desquels se trouve le principe démocratique, suivi du principe d'égalité et des droits inviolables de la personne, par exemple.

Mais que signifie le mot « République » ? Qu'entend-on par forme républicaine ?

République est un terme chargé d'histoire et doté d'une grande richesse sémantique. La Constitution italienne elle-même utilise ce terme dans plusieurs sens.

Le premier sens du concept de République, celui qui est par ailleurs le plus circonscrit, renvoie aux caractéristiques du chef de l'État. Sous cette première acception, la République est la forme d'État qui s'oppose à la Monarchie, et ce, non seulement dans l'histoire récente de l'Italie, mais aussi, depuis l'Antiquité, au sein de nombreuses communautés politiques.

« La forme républicaine définit l'identité constitutionnelle de l'Italie »

Comme on peut le lire dès les premières pages du *Prince* de Machiavel : « Tous les États (…) sont des républiques ou des principautés ».

Dans une République, le chef de l'État tient sa légitimité du principe électif et son mandat est temporaire ; tandis que dans une Monarchie, l'accession au trône est, normalement, héréditaire et le roi exerce cette fonction à vie. En Italie, en application de ce premier sens, le plus limité, il y a à la tête de l'État un Président élu – par les deux chambres réunies, auxquelles s'ajoutent les représentants des Régions – qui reste en fonction pour une durée de sept ans, comme le prévoient les articles 83 et 85 de la Constitution.

Néanmoins, la Constitution utilise le mot « République » dans un deuxième sens, plus ample, qui renvoie à l'ensemble des pouvoirs publics qui composent tout le système.

« La République est constituée par les Communes, les Provinces, les Villes métropolitaines, les Régions et l'État », lit-on à l'article 114 de la Constitution, lequel fait écho au principe fondamental contenu à l'article 5 où on lit que « [l]a République, une et indivisible, reconnaît et promeut les autonomies locales ». Dans cette perspective, la République ne peut pas être entendue comme synonyme d'État. La République est un sujet plus ample et plus riche, qui comprend tant les rouages centraux et périphériques de l'État que d'autres sujets, dont ceux pourvus d'autonomie.

Il y a un élément de choralité dans la notion de République présente dans la Constitution

italienne. C'est pourquoi le texte constitutionnel prévoit des espaces d'autonomie, locale et fonctionnelle, parsemés de procédures et de raccords d'unification.

Récemment, dans la décision n° 118 de 2015, la Cour constitutionnelle a rappelé que « l'unité de la République est un de ces éléments tellement essentiels à l'ordre constitutionnel, qu'ils sont soustraits au pouvoir de révision constitutionnelle ». En parallèle, dans la même décision, la Cour a souligné que « l'ordre républicain est fondé sur des principes qui incluent le pluralisme social et institutionnel et l'autonomie territoriale, ainsi que l'ouverture à l'intégration supranationale et à l'ordre international ; mais de tels principes doivent se développer dans le cadre de la seule et unique République ».

C'est à cet ensemble varié de sujets publics – composé du Gouvernement et des Régions, des Agences et des Communes, des Ministères et des collectivités locales – que la Constitution confie le devoir de réaliser un large spectre d'objectifs sociaux, à partir de ceux énoncés au second alinéa de l'article 3, selon lequel « il est du devoir de la République de lever les obstacles d'ordre économique et social, qui, limitant en fait la liberté et l'égalité des citoyens, empêchent le plein développement de la personne humaine et la participation effective de tous les travailleurs à l'organisation politique, économique et sociale du Pays ».

« RÉPUBLIQUE EST UN TERME CHARGÉ D'HISTOIRE ET DOTÉ D'UNE GRANDE RICHESSE SÉMANTIQUE »

C'est justement lors de l'approbation de cet article que, le 24 mars 1947, les constituants se sont arrêtés sur le choix du vocabulaire le plus adéquat et ont écarté un amendement voué à substituer au terme de « République » le terme « État », en précisant qu'il ne s'agissait pas de deux mots équivalents, étant donné qu'avec le mot « République » on a souhaité désigner « l'ensemble des activités et fonctions tant de l'État en tant que tel, que des Régions et des autres collectivités publiques ».

Enfin, dans un sens plus large encore, le mot « République » renvoie à la communauté politique tout entière, qui comprend tant l'État-personne que l'État-communauté. À l'origine de toute forme institutionnelle organisée se trouve d'abord et avant tout une communauté sociale et politique, qui est en soi un élément fondateur. En ce sens, l'idée de République se nourrit de la définition de *res publica* comme *res populi*, proposée par Cicéron (*De re publica* I, 39): appartient à la sphère publique tout ce qui concerne la vie du peuple. Cicéron apporte une précision significative : « par peuple, il faut entendre, non l'assemblage d'hommes groupés en troupeau d'une manière quelconque, mais un groupe nombreux d'hommes associés les uns aux autres par leur adhésion à une même loi et par une certaine communauté d'intérêts ».

C'est à ce modèle de vie de la communauté républicaine que renvoie la Constitution italienne, quand elle reconnaît à chacun des droits inviolables et demande dans le même temps à chacun non seulement de respecter les lois, mais aussi le devoir de fidélité à la République (article 54) et, surtout, d'accomplir les devoirs de solidarité politique, économique et sociale (article 2).

Une Constitution où le peuple n'est pas seulement le destinataire des décisions politiques qui concernent la vie de la communauté, mais participe à leur adoption et en est aussi l'auteur. Une Constitution où le peuple se distingue par son caractère pluriel, à travers les formations sociales et politiques où se développe la personnalité de chacun et à travers lesquelles les citoyens peuvent « contribuer démocratiquement à déterminer la politique nationale » (article 49). Associations (article 18), minorités linguistiques (article 6), confessions religieuses (articles 7 et 8) familles (article 29), écoles et universités (articles 33 et 34), syndicats (article 39), partis politiques (article 49), coopératives (article 45), entreprises (article 41), sont autant de sujets du tissu social reconnus par la Constitution, qui contribuent à la vie commune.

La vie de la République qui émerge de la trame de la Constitution ressemble beaucoup à ce que Tocqueville décrivait dans son voyage en Amérique : un corps social sans répit, en effervescence tant dans la vie politique que dans la société civile, impliqué dans un mouvement continu, où « tous les hommes y marchent en même temps vers le même but ; mais chacun n'est pas tenu d'y marcher exactement par les mêmes voies ».

Septembre 2020
Document édité par le Conseil constitutionnel
2, rue de Montpensier 75001 Paris

Directeur de publication : Laurent Fabius
Coordination éditoriale : Sylvie Vormus, Florence Badin
Conception et réalisation : Agence Cito
Impression : Frazier
Illustrations : Danilo Agutoli (p.20, p.23, p.32, p.106, p.108, p.122, p.128)
Crédits photos : Eric Feferberg / AFP Photo (p. 4, p. 9) • Geoffroy Van der Hasselt (p. 12, p. 26, p. 47, p. 55, p. 67, p. 75, p. 85, p. 96-97, p. 114-115, p. 117, p. 118, p. 119) • Joël Saget / AFP Photo (p. 16) • Tripelon-Jarry / AFP Photo (p. 39) • FatCamera / iStockphoto.com (p. 43) • Laurence Dutton / iStockphoto.com (p.45) • Bruno de Hogues / AFP Photo (p. 49) • nazar_ab / iStockphoto.com (p. 53) • Martin Bertrand / Hans Lucas / AFP Photo (p. 57) • Benoît Teillet (p. 59) • Januar / AFP Photo (p. 65) • urbazon / iStockphoto.com (p. 69) • Kenzo Tribouillard / AFP Photo (p. 71) • gremlin / iStockphoto.com (p. 73) • Semen Salivanchuk / iStockphoto.com (p. 77) • Pierre Franck Colombier / AFP Photo (p. 81) • JohnnyGreig / iStockphoto.com (p. 83) • Jeff Pachoud / AFP Photo (p. 89) • Fredérick Florin / AFP Photo (p. 91) • Droits réservés (p. 126, p. 127)

Les opinions exprimées dans les points de vue et les contributions extérieures n'engagent que leurs auteurs.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Retrouvez toute l'actualité du Conseil constitutionnel sur
www.conseil-constitutionnel.fr, Twitter et Facebook.

RAPPORT D'ACTIVITÉ • CONSEIL CONSTITUTIONNEL •

WWW.CONSEIL-CONSTITUTIONNEL.FR