



## Décision n° 2020 – 799 DC

### Loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19

---

### Liste des contributions extérieures

*Services du Conseil constitutionnel - 2019*

*Plusieurs auteurs peuvent rédiger une contribution commune*

Contributions	
Date de réception	Auteur(s)
23/03/2020	M. Didier MAUS
26/03/2020	M. Paul CASSIA et l'Association de défense des libertés constitutionnelles

DIDIER MAUS

*Ancien président du Tribunal constitutionnel d'Andorre  
Président émérite  
de l'Association internationale de droit constitutionnel  
et de l'Association française de droit constitutionnel*

Paris, le 21 mars 2020

À  
Monsieur le président  
et Mesdames et Messieurs les membres  
du Conseil constitutionnel

Objet : projet de loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19

Le Conseil constitutionnel va être saisi par le Premier ministre, en application de l'article 61, alinéa 1, de la Constitution du projet la loi organique cité en objet, tel qu'il aura été adopté conforme par les deux assemblées du Parlement.

Sur le fond, cette loi répond à une nécessité évidente, dont personne ne peut nier ni l'utilité ni l'urgence.

Sur la forme, il peut apparaître curieux que le texte en question contienne au début de sa phrase unique l'expression « Afin de faire face aux conséquences de l'épidémie du virus covid-19, ... ». Cette justification de la suspension des délais relatifs à la procédure des QPC relève beaucoup plus de l'exposé des motifs, ce qui est d'ailleurs le cas, que d'une disposition ayant valeur normative.

Il serait bienvenu que le Conseil constitutionnel, sans aller jusqu'à déclarer ce membre de phrase contraire à la Constitution, comme il peut le faire en application de sa jurisprudence du 21 avril 2005 (Décision n° 2005-512 DC), constate son absence de valeur normative et poursuive, ainsi, la chasse aux « neutrons législatifs » dont le président Mazeaud avait signalé, en 2005, la nocivité tant du point de vue de la portée de la loi que de la confusion entre la justification d'une norme et son contenu.

  
Didier MAUS

Paul Cassia  
[paul.cassia@univ-paris1.fr](mailto:paul.cassia@univ-paris1.fr)

le 26 mars 2020

et  
l'Association de défense des libertés constitutionnelles  
(ADELICO – n° RNA : W751240679)

**Objet : contribution extérieure – saisine n° 2020-799 DC du 23 mars 2020 – loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19**

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

La loi organique votée dans l'urgence par le Parlement le 22 mars 2020, dont le Premier ministre vous a saisi le 23 mars 2020 par application de l'article 46, alinéa 5, de la Constitution, comporte un article unique :

*« afin de faire face aux conséquences de l'épidémie du virus covid-19, les délais mentionnés aux articles 23-4, 23-5 et 23-10 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel sont suspendus jusqu'au 30 juin 2020 ».*

Cet article suspend le délai de trois mois dans lequel, d'une part, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation sont tenus de statuer sur la transmission au Conseil Constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité qui leur a été transmise par une juridiction ou de statuer sur une question de même nature soulevée devant eux et, d'autre part, le Conseil constitutionnel est invité à se prononcer sur les questions prioritaires de constitutionnalité.

Le Premier ministre, après avoir déclaré l'urgence parlementaire à adopter la loi organique d'urgence du 22 mars 2020, a choisi non sans opportune contradiction de ne pas faire application des dispositions de l'article 61, alinéa 3, de la Constitution (« (...) le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours »), et ne vous a pas demandé de vous prononcer dans les huit jours sur la saisine n° 2020-799 DC. L'urgence est donc curieusement à géométrie variable, et en tout cas relative dès lors qu'il s'agit de garantir les droits et libertés fondamentaux.

En dépit de sa brièveté, et nonobstant la circonstance que ce projet de loi organique vous a été transmis pour avis informel ainsi qu'il ressort du [rapport n° 381 déposé le 19 mars 2020 à la commission des Lois du Sénat](#) (« la commission des lois a approuvé ces dispositions, dont le rapporteur s'est assuré qu'elles avaient fait l'objet d'une concertation entre les différents acteurs du traitement des QPC au sein des juridictions suprêmes et du Conseil constitutionnel ») alors pourtant que vous étiez nécessairement appelé à connaître de sa constitutionnalité, cette loi organique est triplement contraire à la Constitution.

## 1 – Sur la violation de l'article 46, alinéa 2, de la Constitution

Aux termes des deux premiers alinéas de l'article 46 de la Constitution :

« Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes :

Le projet ou la proposition ne peut, en première lecture, être soumis à la délibération et au vote des assemblées qu'à l'expiration des délais fixés au troisième alinéa de l'article 42. Toutefois, si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45, le projet ou la proposition ne peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie avant l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt. »

En l'occurrence, le projet de loi organique a été adopté le 18 mars 2020 en Conseil des ministres. A cette date, le gouvernement a engagé la procédure accélérée sur ce texte. A cette date encore, il a été déposé au Sénat [sous le n° 377](#).

Dès le lendemain, le Sénat l'a examiné en commission des Lois puis en séance publique. Le Sénat a voté ce projet de loi en première lecture le 19 mars [sous le n° 77](#), soit 24 heures après son dépôt.

Or, le délai de quinze jours fixé par le deuxième alinéa de l'article 46 est incompressible, y compris en situation de circonstance exceptionnelle.

## 2 – Sur la violation de l'article 61, alinéa 1, de la Constitution

Saisi pour avis de l'avant-projet de loi organique, le Conseil d'Etat, par son [avis n° 399878 du 18 mars 2020](#), a considéré que ce projet n'appelait aucune observation particulière de sa part, dans la mesure où il était inspiré « *par la même préoccupation qui fonde des mesures de suspension ou de prolongement de délais de procédure devant les juridictions administratives et judiciaires prévues par le projet de loi (ordinaire) d'urgence pour faire face à l'épidémie de COVID-19 examiné ce jour par le Conseil d'Etat* ».

Ce faisant, le Conseil d'Etat a omis de s'interroger sur la conformité de l'avant-projet de loi organique à une disposition constitutionnelle spécifique aux questions prioritaires de constitutionnalité, qui ne trouve pas à s'appliquer aux procédures ordinaires devant les juridictions administrative et judiciaire.

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'Etat ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article. »

*D'une part*, le second alinéa de l'article 61-1 de la Constitution fait référence à « une » loi organique *unique* relative à la question prioritaire de constitutionnalité. Cette loi a été adoptée [le 10 décembre 2009](#) et son intitulé – loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution – rappelle qu'elle préempte de manière complète et suffisante (sauf à être elle-même modifiée) champ du second alinéa de l'article 61-1.

Aucune autre loi organique que celle du 10 décembre 2009 ne peut intervenir dans le champ de l'article 61-1 de la Constitution, sauf à modifier cette loi organique, ce que ne fait pas celle votée le 22 mars 2020 par le Parlement.

Si la loi organique du 22 mars 2020 était promulguée, il y aurait jusqu'au 30 juin 2020 non pas « une » mais deux lois organiques différentes déterminant les conditions d'application de l'article 61-1 de la Constitution.

*D'autre part*, le premier alinéa de l'article 61-1 de la Constitution impose au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation saisis d'une question prioritaire de constitutionnalité de se prononcer « *dans un délai déterminé* », lequel a donc été fixé à trois mois par les articles [23-4](#) et [23-5](#) de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. En application du premier alinéa de l'article [23-7](#) de cette ordonnance, le non-respect de ce délai de trois mois a pour seule conséquence de transmettre automatiquement la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel, invité par l'article [23-10](#) à se prononcer dans un délai (indicatif cette fois) de trois mois à compter de sa saisine.

La loi organique d'urgence vient suspendre jusqu'au 30 juin 2020 le délai de trois mois applicable aux juridictions suprêmes et au Conseil constitutionnel.

Elle pouvait éventuellement (sous réserve de ce qui a été dit au point précédent s'agissant du second alinéa de l'article 61-1 de la Constitution) procéder à cette suspension pour le délai indicatif de trois mois applicable au Conseil constitutionnel ; elle ne pouvait le faire pour le délai de trois mois applicable aux deux juridictions suprêmes, car le premier alinéa de l'article 61-1 impose qu'elles se prononcent « *dans un délai déterminé* ».

Autrement dit, si le Parlement considérait indispensable de tenir compte de l'épidémie de coronavirus pour ce qui concerne le délai d'examen des questions prioritaires de constitutionnalité, ce délai aurait dû être *prorogé* par la fixation d'un nouveau « *délai déterminé* » (passage de trois à quatre, cinq ou six mois par exemple) le cas échéant fixé de manière provisoire tant que dure l'épidémie de covid-19, mais en aucun cas suspendu.

### **3 – Sur la violation de l'article 16 de la Déclaration de 1789 (principe de séparation des pouvoirs et du droit à un recours juridictionnel effectif)**

Le droit à un recours juridictionnel effectif doit le cas échéant être réorganisé en tenant le cas échéant compte de circonstances particulières, mais ne peut être atteint dans sa substance même. La suspension d'un délai d'examen de constitutionnalité conçu comme impératif, alors qu'un tel examen est plus nécessaire encore en période exceptionnelle qu'en période normale, caractérise une telle atteinte.

On conçoit que, pour tenir compte des exigences de bonne administration de la justice, un aménagement temporaire de la procédure applicable à la question prioritaire de constitutionnalité puisse être rendu nécessaire par l'épidémie de covid-19 ; mais alors, cet aménagement ne saurait conduire à suspendre les garanties et procédures constitutionnelles, même en état d'urgence sanitaire.

Cet aménagement aurait pu consister par exemple en une réorganisation des modalités de l'examen des questions prioritaires de constitutionnalité par la Cour de cassation et le Conseil d'Etat, notamment des formations auxquelles ces questions peuvent être soumises – même si l'épidémie de covid-19 n'a pas fait obstacle à ce que le 25 mars 2020, la chambre criminelle de la Cour de cassation vous transmette une QPC enregistrée sous le n° 2020-845 QPC.

En application 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, il est d'ailleurs procédé à une telle réorganisation temporaire (ordonnances n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif et n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale).

Ainsi qu'il ressort du rapport n° 381 du 19 mars 2020 de la commission des Lois du Sénat, « ces dispositions laissent intacte la possibilité pour les juridictions de statuer en moins de temps que la prolongation ainsi accordée » (la loi organique prévoit une suspension - et non d'une prolongation - du délai de trois mois).

Toutefois, la loi ordinaire du 23 mars 2020 n'a pas été soumise à cote contrôle avant sa promulgation par le président de la République. La conséquence concrète de la loi organique du 22 mars 2020 est de rendre en pratique inenvisageable et en tout état de cause plus difficile la contestation utile de la constitutionnalité de la déclaration pour deux mois le 24 mars 2020 de l'état d'urgence sanitaire par l'effet de la publication de [l'article 4 de la loi ordinaire n° 2020-290 du 23 mars 2020](#) (« l'état d'urgence sanitaire est déclaré pour une durée de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi »), au moment où cet état est en vigueur.

Or, même et peut être plus encore en situation d'urgence sanitaire, les principes fondamentaux de la Constitution et notamment le droit d'accéder au Conseil constitutionnel en temps utiles doivent être préservés.

\*