



## Commentaire

### Décision n° 2020-863 QPC du 13 novembre 2020

*Société Manpower France*

*(Délai de dix jours accordé au défendeur en matière de diffamation)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 10 septembre 2020 par la Cour de cassation (arrêt n° 615 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la société Manpower France, portant sur le second alinéa de l'article 54 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et sur le premier alinéa de l'article 55 de la même loi.

Dans sa décision n° 2020-863 du 13 novembre 2020, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les mots « *contre un candidat à une fonction électorale* » figurant au second alinéa de l'article 54 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 45-2090 du 13 septembre 1945 modifiant la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, modifiée par la décision du Conseil constitutionnel n° 2019-786 QPC du 24 mai 2019, ainsi que les mots « *dans le délai de dix jours après la signification de la citation* » figurant au premier alinéa de l'article 55 de la même loi, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

#### **I. – Les dispositions contestées**

##### **A. – Historique et objet des dispositions contestées**

###### **1. – La diffamation et la procédure d'offre de preuve de la vérité des faits**

La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse définit les infractions de presse et le régime procédural qui leur est applicable en cherchant à établir un équilibre entre la protection de la liberté d'expression et les conditions de poursuite des infractions qui peuvent résulter de son exercice.

\* D'une part, elle réprime certaines infractions commises par voie de presse ou par tout autre moyen de communication au public. Parmi ces infractions figure la diffamation, définie par son article 29 comme « *[t]oute allégation ou imputation*

*d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé ».*

La personne poursuivie peut néanmoins s'exonérer de sa responsabilité en démontrant la véracité des faits diffamatoires. Si les allégations ou imputations sont vraies, elles perdent alors tout caractère illicite, en dépit même de l'atteinte à l'honneur et à la considération de la personne qu'elles visent : non seulement le délit de diffamation n'est pas constitué, mais aucune faute civile ne peut non plus être reprochée à l'auteur des propos<sup>1</sup>. Les conditions dans lesquelles celui-ci peut faire jouer cette « exception de vérité » (*exceptio veritatis*) sont définies par l'article 35 de la loi de 1881, qui exclut cette possibilité lorsque l'imputation concerne la vie privée de la personne<sup>2</sup>.

\* D'autre part, la loi du 29 juillet 1881 fixe les conditions procédurales dans lesquelles sont réprimées les infractions de presse. Elle soumet leur poursuite à des délais stricts (notamment une prescription de trois mois) et à certaines formalités ayant pour objet de garantir à la fois le respect des droits de la défense au soutien de la liberté d'expression mais également un jugement rapide de l'affaire.

– En matière de diffamation, le premier alinéa de son article 55 (objet de la décision commentée) dispose en particulier que, lorsque le prévenu « *voudra être admis à prouver la vérité des faits diffamatoires, [...] il devra, dans le délai de dix jours après la signification de la citation, faire signifier au ministère public ou au plaignant au domicile par lui élu, suivant qu'il est assigné à la requête de l'un ou de l'autre* » plusieurs éléments, prévus aux alinéas suivants :

« 1° *Les faits articulés et qualifiés dans la citation, desquels il entend prouver la vérité ;*

« 2° *La copie des pièces ;*

« 3° *Les noms, professions et demeures des témoins par lesquels il entend faire la preuve.*

« *Cette signification contiendra élection de domicile près le tribunal correctionnel, le tout à peine d'être déchu du droit de faire la preuve* ».

Cet article définit ainsi une procédure d'offre de preuve, par le défendeur, de la vérité des faits. « *C'est donc l'essentiel du dossier qui doit être signifié [...] dans un très court délai, alors même que l'audience se tiendra parfois plusieurs mois plus tard* »<sup>3</sup>. L'enjeu est d'autant plus important que le juge n'a pas le pouvoir de

---

<sup>1</sup> Sur ce dernier point : Cass. soc. 6 janvier 1972, n° 69-14.407.

<sup>2</sup> D'autres limitations apportées à l'exception de vérité ont été censurées par le Conseil constitutionnel (voir *infra*).

<sup>3</sup> Evan Raschel, *La procédure pénale en droit de la presse*, éd. Gazette du palais, 2019, p. 234, n° 543.

compléter ou de parfaire l'établissement de la preuve de la vérité, que la loi laisse à la seule initiative des personnes poursuivies<sup>4</sup>.

La mise en œuvre de cette procédure ouvre ensuite une faculté, pour le plaignant ou pour le ministère public, de faire une contre-offre de preuve, dans les conditions prévues par l'article 56 : « *Dans les cinq jours suivants, en tout cas au moins trois jours francs avant l'audience, le plaignant ou le ministère public, suivant les cas, sera tenu de faire signifier au prévenu, au domicile par lui élu, les copies des pièces et les noms, professions et demeures des témoins par lesquels il entend faire la preuve du contraire sous peine d'être déchu de son droit* ».

Le législateur a ainsi instauré, en matière de diffamation, « *une véritable procédure accusatoire* », dans laquelle le débat sur la vérité est « *la chose des parties. Le juge ne peut statuer que sur les preuves (documents et témoins) qui ont été apportées par les parties, à l'exclusion de toute autre. Dès lors, l'intérêt est essentiel pour le défendeur de tenter de rapporter la preuve de la vérité des imputations* »<sup>5</sup>.

Le délai prévu au premier alinéa de l'article 55 était initialement fixé à cinq jours<sup>6</sup>, avant d'être porté à dix jours par l'ordonnance n° 45-2090 du 13 septembre 1945 modifiant la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. C'est d'ailleurs pour permettre l'accomplissement de la procédure d'offre et de contre-offre de preuve que le délai minimal entre la citation et la comparution devant le juge, prévu au premier alinéa de l'article 54 de la même loi, a été porté à vingt jours par la même ordonnance (au lieu de quinze jours auparavant et de dix jours en droit commun).

Le délai de dix jours de l'article 55 court à compter de la première citation délivrée au prévenu<sup>7</sup>. Il s'agit d'un délai strict, et non franc<sup>8</sup>, qui n'est susceptible d'aucune augmentation, ni du fait des distances<sup>9</sup> ni en raison de son expiration un jour férié<sup>10</sup>. La Cour de cassation juge avec constance que ce délai est d'ordre public<sup>11</sup>. La rigueur de ce délai est généralement expliquée par l'idée que le prévenu est censé s'être préconstitué la preuve de la vérité des faits diffamatoires – c'est d'ailleurs cet argument qui a motivé le refus de renvoi par la Cour de cassation d'une QPC critiquant l'excessive brièveté de ce délai<sup>12</sup>.

---

<sup>4</sup> Cass. crim. 21 novembre 1989, n° 89-81.524.

<sup>5</sup> Jean-Yves Dupeux et Thierry Massis, « La conduite du procès de presse », *Legicom*, n° 28, 2002/3, p. 18-19.

<sup>6</sup> Il figurait alors à l'article 52 de la loi du 29 juillet 1881, dans sa rédaction initiale.

<sup>7</sup> Cass. crim. 6 novembre 1962, *Bull.* n° 303.

<sup>8</sup> Cass. crim. 11 mai 1960, *Bull.* n° 253.

<sup>9</sup> Cass. crim. 24 juin 1986, n° 86-90.518.

<sup>10</sup> Cass. crim. 12 septembre 1912, *D.* 1914, p. 148.

<sup>11</sup> Voir par exemple Cass. crim. 11 mai 1960, précité.

<sup>12</sup> Cass. crim. 17 janvier 2012, n° 11-90.113 : « *la fixation du délai pour faire offre de preuve de la vérité des faits diffamatoires à dix jours, par une loi précise et accessible, ne prive pas le prévenu de la possibilité d'exercer*

Depuis 1945, cet article 55 n'a été modifié qu'une fois, par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, afin de prévoir l'application de la procédure d'offre de preuve en cas de requalification par le juge de provocations ou injures discriminatoires en diffamations discriminatoires (dernier alinéa de cet article)<sup>13</sup>.

– L'application des articles 55 et 56 de la loi de 1881 est cependant écartée dans une hypothèse, prévue au second alinéa de l'article 54 (également objet de la décision commentée). Il s'agit du cas dans lequel une diffamation intervient « *pendant la période électorale contre un candidat à une fonction électorale* ». Les délais prévus par ces articles, notamment celui de dix jours fixé au premier alinéa de l'article 55, sont alors écartés, afin de permettre un jugement plus rapide de l'affaire. Les moyens de preuve sont ainsi débattus à l'audience sans notification préalable, selon les règles de procédure pénale de droit commun.

Dans un arrêt du 5 novembre 1959, la Cour de cassation a précisé que le second alinéa de l'article 54 « *concerne toutes les élections à des fonctions électorales* », et non pas seulement les élections politiques : cet alinéa était donc, en l'espèce, applicable à l'élection des juges d'un tribunal de commerce<sup>14</sup>. Dans le même sens, une réponse ministérielle publiée en 2014 indique que, « *par la généralité de ses termes, l'article 54 alinéa 2 de la loi du 29 juillet 1881 concerne tous les candidats à des fonctions électives, qu'il s'agisse d'élections politiques ou professionnelles, telles que des élections municipales, législatives ou bien encore prud'homales* »<sup>15</sup>.

## **2. – L'extension au contentieux civil de la procédure d'offre de preuve**

Au terme d'évolutions jurisprudentielles intervenues depuis les années 1990, les articles 54 et 55 de la loi du 29 juillet 1881 s'appliquent non seulement en matière pénale, mais également au contentieux civil.

---

*effectivement les droits de sa défense, dès lors qu'il est censé disposer, au moment même de l'expression de ses propos, des éléments propres à en établir l'exactitude* ».

<sup>13</sup> Il s'agit des discriminations, mentionnées aux deuxième et troisième alinéas de l'article 32 de la loi de 1881, visant une personne ou un groupe de personnes « *à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée* » ou « *à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou identité de genre ou de leur handicap* ».

<sup>14</sup> Cass. crim. 5 novembre 1959, *Bull.* n° 472. Par ailleurs, la Cour de cassation a précisé que la période électorale commence lorsqu'est ouvert le délai pendant lequel sont reçues les déclarations de candidature (Cass. crim. 16 février 1999, n° 97-86.406). Si la saisine de la juridiction intervient après les élections, ce régime dérogatoire n'est plus applicable (le délai de dix jours s'impose donc), même si les propos ont été tenus pendant la période électorale (Cass. crim. 17 mars 1981, n° 79-93.291).

<sup>15</sup> Réponse du ministère de la justice à M. Jean-Louis Masson, *JO Sénat* du 26 juin 2014, p. 1566.

Comme le rappellent deux auteurs, « [p]endant plus d'un siècle, les règles de procédure édictées par la loi sur la presse ne pouvaient s'appliquer que devant le juge pénal. [...] Devant le juge civil, seules les règles relatives à la courte prescription étaient applicables. / Mais les règles de forme imposées par les articles 53 à 56 étaient étrangères aux instances introduites devant la juridiction civile. / Ce dualisme de la procédure offrait un immense avantage au demandeur. Pour contourner les règles contraignantes de procédure édictées par la loi du 29 juillet 1881, il lui suffisait de saisir la juridiction civile. Mais cette faculté de choix laissée à la victime créait un déséquilibre et une rupture de l'égalité des armes entre le procès pénal et le procès civil. Si le procès pénal était semé d'embûches, le procès civil était d'une grande simplicité alors que la même loi régissait les deux actions. Rien ne justifiait cette différence de traitement et le juge des référés a été le révélateur de cette disparité. Dans un arrêt célèbre du 5 février 1992, la deuxième chambre civile a soumis le référé en matière de diffamation aux règles de l'article 55 de la loi de 1881<sup>16</sup>. L'arrêt du 22 juin 1994 confirme cette règle en déclarant applicable l'article 55 au juge du fond. L'arrêt précise que l'article 55 de la loi du 29 juillet 1881 s'applique devant la juridiction civile dès lors qu'aucune disposition législative n'en écarte l'application. Enfin, l'arrêt du 19 février 1997 achève cette évolution en affirmant que l'article 53, c'est-à-dire les règles de forme, s'applique au procès civil »<sup>17</sup>.

Cette évolution a été confirmée par un arrêt de la Cour de cassation du 14 novembre 2002, qui a rappelé que le juge des référés ne pouvait prononcer une mesure conservatoire avant l'expiration du délai de dix jours prévu par l'article 55. La Cour a ainsi cassé l'arrêt d'une cour d'appel confirmant la décision d'un juge des référés qui, alors qu'un éditeur avait été assigné d'heure à heure<sup>18</sup>, avait renvoyé l'affaire à une audience ultérieure pour examiner des éléments de preuve susceptibles d'être produits par le défendeur et qui, sur le fondement de l'article 808 du code de procédure civile<sup>19</sup>, avait ordonné, jusqu'à ce que sa décision soit rendue, le retrait provisoire d'un bandeau apposé sur un ouvrage, dont le requérant estimait qu'il comportait des affirmations diffamatoires<sup>20</sup>.

Cette jurisprudence a fait l'objet d'appréciations diverses.

Certains s'en sont félicités, au motif qu'« il était peu satisfaisant qu'au seul prix, symbolique pour la victime, du renoncement à voir prononcer une sanction pénale

---

<sup>16</sup> Selon cet arrêt du 5 février 1992 (n° 90-16.022), le juge des référés ne peut, sans respecter le délai de dix jours prévu à l'article 55, condamner un directeur de la publication et un journaliste, auteur d'un article diffamatoire, à verser une provision à la victime et à insérer un communiqué à paraître dans le prochain numéro du journal.

<sup>17</sup> Jean-Yves Dupeux et Thierry Massis, *op. cit.*, p. 6-7.

<sup>18</sup> Procédure prévue au second alinéa de l'article 785 du code de procédure civile, selon lequel si « le cas requiert célérité, le juge des référés peut permettre d'assigner, à heure indiquée, même les jours fériés ou chômés ».

<sup>19</sup> « Dans tous les cas d'urgence, le président du tribunal de grande instance peut ordonner en référé toutes les mesures qui ne se heurtent à aucune contestation sérieuse ou que justifie l'existence d'un différend ».

<sup>20</sup> Cass. civ. 2<sup>e</sup> 14 novembre 2002, n° 00-16.808.

*contre les auteurs de l'infraction, celle-ci puisse faire reconnaître le principe de l'atteinte et obtenir l'indemnisation de son préjudice avec une beaucoup plus grande facilité en agissant devant le juge civil plutôt que devant le juge naturel des infractions de presse, le juge pénal. Une telle situation aboutissait, à proprement parler, à un détournement de procédure, qui vidait la loi sur la liberté de la presse d'une grande partie de son effectivité »<sup>21</sup>.*

Il a également été relevé que c'est le juge civil qui, davantage que le juge pénal, pourrait prononcer des mesures particulièrement attentatoires à la liberté d'expression, en ordonnant la saisie d'un journal, l'interdiction d'une émission télévisée ou le retrait du contenu d'un ouvrage<sup>22</sup>.

Longtemps ignorée par la loi de 1881<sup>23</sup>, la procédure de référé a, plus spécifiquement, fait l'objet de critiques : « *le juge des référés n'étant pas le juge de la diffamation, il n'est pas concevable qu'il devienne celui de la vérité des faits* »<sup>24</sup> ; « *quoi qu'il en soit de la légitimité du désir de ne pas laisser désarmées les victimes d'une diffamation, il est choquant de voir une procédure créée et étendue par décret [...] paralyser les garanties conférées à une liberté constitutionnelle par la volonté du législateur [...] / C'est [le] principe de l'utilisation du référé en cas de diffamation qui nous paraît critiquable : quelle place une procédure fondée sur l'urgence – même différée... – et l'apparence a-t-elle dans un domaine qui appelle des appréciations aussi complexes et qui intéresse de si près une liberté essentielle ?* »<sup>25</sup>.

Enfin, le prononcé de mesures provisoires en référé « *aboutissait à créer une discrimination entre les médias, seuls ceux pour lesquels une intervention au-delà du délai de 10 jours était encore possible restant exposés à la procédure de référé* »<sup>26</sup> (par exemple en ordonnant le retrait d'un livre de la vente, alors qu'il

---

<sup>21</sup> Nicolas Bonnal, « Rappel de l'application des règles de procédure aux procès civils et déroulement de ceux-ci devant la chambre de la presse à Paris », *Legicom*, n° 35, 2006/1, p. 26.

<sup>22</sup> Voir par exemple Patrick Wachsmann, « Le délai de dix jours permettant à une partie assignée en diffamation d'apporter la preuve de la vérité des faits diffamatoires est d'ordre public et doit être respecté devant le juge des référés » (note sous Cass. civ. 2<sup>e</sup> 5 février 1992), *Recueil Dalloz*, 1993, p. 53.

<sup>23</sup> Ce qui n'est plus le cas depuis la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, qui y fait référence à l'article 64 de la loi de 1881. Selon Jean-Claude Marin et Pierre Guerder, « *les pouvoirs du juge des référés ont été implicitement consacrés par ce texte qui autorise la suspension de l'exécution provisoire des "mesures limitant par quelque moyen que ce soit la diffusion de l'information". Cette faculté d'arrêt de l'exécution provisoire par le premier président de la cour d'appel, dérogatoire au régime normal des ordonnances de référé, suppose une marge d'intervention du juge des référés en matière de presse, que la loi de 1881 n'a pas définie* » (« L'unicité du procès de presse scellée par l'Assemblée plénière », *Légipresse*, 2013, p. 152).

<sup>24</sup> Marie-Thérèse Feydeau, « Le référé de presse : une procédure hors la loi ? », in *Le droit de la presse de l'an 2000*, Victoires, 2000, p. 71.

<sup>25</sup> Patrick Wachsmann, *op. cit.*

<sup>26</sup> Alain Lacabarats, « L'intervention du juge des référés est-elle justifiée en droit de la presse ? », *Legicom*, n° 35, 2006/1, p. 36.

est impossible de revenir sur la diffusion, déjà intervenue, d'une émission télévisée).

Au contraire, d'autres commentateurs estiment que le délai de dix jours prévu au premier alinéa de l'article 55 de la loi de 1881 ne « *correspond évidemment pas aux exigences de l'urgence qui conditionne et justifie le recours à la procédure de référé* », laquelle s'en trouve « *ainsi, en fait, sans le dire expressément, rendue assez inutile sinon tout à fait impossible* »<sup>27</sup>. On a ainsi pu « *douter que cette jurisprudence intransigeante atteigne en toute circonstance à un équilibre satisfaisant entre le principe de la liberté d'expression et de communication et le principe du respect dû à l'honneur et à la considération de la personne. Les inconvénients d'une suspension provisoire pourraient être moins graves pour l'auteur, l'éditeur et la liberté de la presse, que ne le serait le refus de cette suspension pour la victime. Si, passé le délai de dix jours, il est constaté que le trouble est manifestement illicite, le mal, pour l'essentiel, risque d'être consommé, et d'être pratiquement irréversible* »<sup>28</sup>.

Dans certains cas, en effet, par exemple lorsqu'un journal a déjà été diffusé et que son contenu a fait l'objet d'une large publicité, il est trop tard pour qu'une mesure conservatoire puisse encore être utilement prescrite<sup>29</sup>.

Par ailleurs, signalons que l'article 50-1 de la loi de 1881, introduit en 2007<sup>30</sup>, instaure une procédure spécifique de référés permettant d'arrêter la diffusion par un service de communication au public en ligne de certains propos, parmi lesquels figurent, depuis la loi du 27 janvier 2017 précitée, ceux constituant des diffamations discriminatoires (au sens des deuxième et troisième alinéas de l'article 32 de la loi de 1881).

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

Dans le cadre d'élections professionnelles, l'union des syndicats anti-précarité avait adressé à la société Manpower France, le 1<sup>er</sup> octobre 2019, la profession de foi qu'elle souhaitait voir reproduire et diffuser aux salariés. Estimant diffamatoires certaines affirmations contenues dans ce document, la société avait, le 14 octobre 2019, assigné le syndicat et le rédacteur de ce tract devant le tribunal

---

<sup>27</sup> Emmanuel Derieux, « Répression et réparation des abus de la liberté d'expression » (note sous Cass. crim. 8 mars 2001, n<sup>os</sup> 98-17574 et 99-14955), *LPA*, 18 mai 2001, n<sup>o</sup> 99, p. 21.

<sup>28</sup> Jacques Normand, « Référé-diffamation. L'application sans concession du délai de dix jours imposé par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse », *RTD Civ.*, 2003, p. 345.

<sup>29</sup> Par exemple CA Paris, 19 juin 1987 (*JCP*, 1988, II, 20957) : à l'inverse du tribunal, la cour estime que le juge des référés pouvait faire cesser le trouble manifeste et illicite causé par la publication d'un article dans *Le Canard enchaîné*, mais relève que ce trouble était définitivement consommé au jour de sa décision « *dès lors que l'hebdomadaire en cause a été mis en vente pendant près de trois jours correspondant à la période de plus grande diffusion et que l'article incriminé avait déjà fait l'objet d'une large publicité dans la presse* ».

<sup>30</sup> Loi n<sup>o</sup> 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

de grande instance de Perpignan par voie de référé d'heure à heure, afin d'obtenir la suppression des passages litigieux.

Par ordonnance de référé du 17 octobre 2019, le tribunal avait déclaré nulle cette assignation, au motif que n'avait pas été respecté le délai de dix jours accordé au défendeur d'une instance en diffamation, par l'article 55 de la loi du 29 juillet 1881, pour apporter la preuve de la véracité des affirmations en cause.

La société Manpower France avait contesté cette décision devant la cour d'appel de Montpellier et, à cette occasion, avait soulevé trois QPC. La première soutenait que le délai de dix jours prévu au premier alinéa de l'article 55 de la loi du 29 juillet 1881 empêchait la juridiction civile des référés de prononcer des mesures conservatoires en urgence, ce qui méconnaissait le droit à un recours juridictionnel effectif. Les deuxième et troisième QPC reprochaient au second alinéa de l'article 54 de la même loi de n'écarter l'application du délai de dix jours, en période électorale, que lorsque la diffamation vise un candidat. Cette insuffisance était, selon la société requérante, contraire au droit à un recours juridictionnel effectif « *appartenant à toute personne chargée de veiller au bon déroulement du scrutin* » (comme, en l'espèce, l'employeur organisant les élections dans son entreprise) et, lorsque la diffamation est manifestement de nature à fausser le résultat de l'élection, « *au principe de sincérité du scrutin garanti par la Constitution, particulièrement en son article 3, alinéa 3* ».

Par un arrêt du 15 mai 2020, la cour d'appel avait joint les procédures et transmis les trois questions à la Cour de cassation, qui, par l'arrêt précité du 10 septembre 2020, les avait renvoyées au Conseil constitutionnel, au motif qu'elles présentaient un caractère sérieux.

## **II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées**

### **A. – La version des dispositions renvoyées, les griefs et la délimitation du champ de la QPC**

\* La Cour de cassation n'avait pas déterminé, dans sa décision de renvoi, la version dans laquelle les dispositions étaient renvoyées au Conseil constitutionnel. Dans un tel cas, le Conseil procède lui-même à cette détermination.

Compte tenu du litige à l'origine de la QPC, le Conseil a établi dans la décision commentée que lui étaient soumis, d'une part, l'article 54 de la loi du 29 juillet 1881 dans sa rédaction résultant de l'ordonnance du 13 septembre 1945 précitée<sup>31</sup>,

---

<sup>31</sup> Il s'agit d'une des ordonnances du Gouvernement provisoire de la République française, lesquelles ont valeur législative : voir la décision n° 2011-211 QPC du 27 janvier 2012, *M. Éric M. (Discipline des notaires)*.

modifiée par la décision du Conseil constitutionnel n° 2019-786 QPC du 24 mai 2019, et, d'autre part, l'article 55 de la même loi dans sa rédaction résultant de la loi du 27 janvier 2017 précitée<sup>32</sup> (paragr. 1). Il s'agit là des versions en vigueur de ces articles.

La mention de la décision du Conseil du 24 mai 2019 pour établir la version renvoyée était rendue nécessaire par l'abrogation, par cette décision, d'une partie des dispositions du premier alinéa de l'article 54<sup>33</sup>. Jusqu'à cette décision, le délai de comparution de vingt jours prévu par ce premier alinéa était en effet augmenté d'un délai de distance visant à permettre à la personne poursuivie de se déplacer jusqu'au tribunal devant lequel elle est citée. Ce délai d'un jour par cinq myriamètres de distance, soit un jour par cinquante kilomètres, entre le lieu de résidence du défendeur et celui du tribunal, a cependant été censuré pour violation du principe d'égalité devant la justice par la décision précitée, qui avait reporté l'abrogation au 31 mars 2020. En l'absence d'intervention du pouvoir législatif avant cette date, les mots « *outré un jour par cinq myriamètres de distance* » sont désormais abrogés (ceci malgré l'absence de modification formelle du texte du premier alinéa de l'article 54 sur le site Légifrance, qui se borne à mentionner la censure prononcée par cette décision dans un « *nota* »)<sup>34</sup>.

\* La société requérante reprochait au premier alinéa de l'article 55 de la loi du 29 juillet 1881, tel qu'interprété par la Cour de cassation, d'interdire à la juridiction civile des référés, saisie par une personne qui s'estime victime d'une diffamation, de statuer avant l'expiration d'un délai de dix jours à compter de cette saisine, ce qui empêcherait le prononcé de mesures conservatoires de nature à préserver les intérêts de cette personne. Il en résultait d'après elle une méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif.

La société requérante, en outre, reprochait au second alinéa de l'article 54 de la même loi de ne pas écarter l'application de ce délai de dix jours lorsque la diffamation intervient durant une campagne électorale, notamment en vue d'élections professionnelles, et vise une personne autre qu'un candidat. Il en résultait selon elle une méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif

---

<sup>32</sup> Laquelle n'a pas modifié le premier alinéa, seul renvoyé. Pour mémoire, c'est néanmoins au niveau de l'article, et non à un niveau inférieur à celui-ci, que le Conseil constitutionnel détermine la rédaction dans laquelle les dispositions lui sont renvoyées. Voir les commentaires des décisions du 15 novembre 2019 n°s 2019-812 QPC, *M. Sébastien M. et autre (Suppression de l'abattement pour durée de détention sur les gains nets retirés des cessions d'actions et de parts sociales)*, et 2019-813 QPC, *M. Calogero G. (Exigence d'agrément pour l'exonération d'impôt sur le revenu des titres représentatifs d'un apport partiel d'actif par une société étrangère)*.

<sup>33</sup> Décision n° 2019-786 QPC du 24 mai 2019, *Association Sea Shepherd (Délai entre la citation et la comparution devant un tribunal correctionnel en matière d'infractions de presse)*.

<sup>34</sup> Pour un précédent de contrôle d'une disposition dans une version modifiée par une décision du Conseil constitutionnel, voir la décision n° 2017-690 QPC du 8 février 2018, *M. Abdelkader K. (Condition de nationalité française pour le bénéfice du droit à pension en cas de dommage physique du fait d'attentat ou de tout autre acte de violence en relation avec les événements de la guerre d'Algérie)*, introduction et paragr. 1.

et du principe de sincérité du scrutin garanti en particulier par l'article 3 de la Constitution.

Au regard de ces griefs, le Conseil a estimé que la QPC portait uniquement sur les mots « *contre un candidat à une fonction électorale* » figurant au second alinéa de l'article 54 de la loi du 29 juillet 1881 et sur les mots « *dans le délai de dix jours après la signification de la citation* » figurant au premier alinéa de l'article 55 de la même loi (paragr. 5).

## **B. – La jurisprudence constitutionnelle**

### **1. – Le droit à un recours juridictionnel effectif et la liberté d'expression et de communication**

\* Le droit à un recours juridictionnel effectif résulte de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Selon une formule classique, « *il ne doit pas être porté d'atteinte substantielle au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction* »<sup>35</sup>.

– Dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, c'est davantage l'absence de recours qui est potentiellement contraire à la Constitution que l'existence de règles encadrant des recours. Le Conseil reconnaît en effet au législateur la possibilité de restreindre le droit à un recours juridictionnel effectif afin d'en assurer la conciliation avec d'autres exigences constitutionnelles ou des objectifs d'intérêt général.

Ainsi, il a concilié ce droit avec la liberté d'expression (sur celle-ci, voir également *infra*) et avec les droits de la défense dans sa décision n° 2013-311 QPC du 17 mai 2013, qui a déclaré conformes à la Constitution les conditions, posées par l'article 53 de la loi du 29 juillet 1881, de recevabilité de la citation en justice en matière d'infractions de presse : « *considérant que les dispositions contestées fixent les formalités substantielles de la citation en justice pour les infractions prévues par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ; que, par son arrêt susvisé du 15 février 2013, l'assemblée plénière de la Cour de cassation a jugé que l'article 53 de la loi du 29 juillet 1881 "doit recevoir application devant la juridiction civile" ; qu'en imposant que la citation précise et qualifie le fait incriminé et que l'auteur de la citation élise domicile dans la ville où siège la juridiction saisie, le législateur a entendu que le défendeur soit mis à même de préparer utilement sa défense dès la réception de la citation et,*

---

<sup>35</sup> Par exemple : décision n° 2020-857 QPC du 2 octobre 2020, *Société Bâtiment mayennais (Référé contractuel applicable aux contrats de droit privé de la commande publique)*, paragr. 18.

*notamment, puisse, s'il est poursuivi pour diffamation, exercer le droit, qui lui est reconnu par l'article 55 de la loi du 29 juillet 1881, de formuler en défense une offre de preuve dans un délai de dix jours à compter de la citation ; que la conciliation ainsi opérée entre, d'une part, le droit à un recours juridictionnel du demandeur et, d'autre part, la protection constitutionnelle de la liberté d'expression et le respect des droits de la défense ne revêt pas, y compris dans les procédures d'urgence, un caractère déséquilibré ; que l'obligation de dénoncer la citation au ministère public ne constitue pas davantage une atteinte substantielle au droit d'agir devant les juridictions »<sup>36</sup>.*

– Pour apprécier la conformité de dispositions au droit à un recours juridictionnel effectif, le Conseil prend en compte non pas seulement la voie de recours qui lui est soumise, mais l'ensemble des voies qui sont ouvertes au justiciable.

Dans une décision n° 2013-350 QPC du 25 octobre 2013, le Conseil a ainsi censuré des dispositions qui permettaient aux autorités publiques autres que l'État (notamment les collectivités territoriales) de n'obtenir la réparation du préjudice causé par une diffamation que dans le cas où l'action publique avait été engagée par le ministère public, en se constituant partie civile à titre incident devant la juridiction pénale. Ces autorités ne pouvaient en effet « *ni engager l'action publique devant les juridictions pénales aux fins de se constituer partie civile ni agir devant les juridictions civiles pour demander la réparation de leur préjudice* »<sup>37</sup>. Une telle restriction apportée à leur droit d'exercer un recours devant une juridiction, qui n'était justifiée par aucun motif d'intérêt général, méconnaissait les exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

– Enfin, en vertu d'une jurisprudence constante, le caractère suspensif du recours n'est pas, en soi, une exigence constitutionnelle<sup>38</sup>.

Toutefois, d'une part, dans plusieurs affaires où était contestée l'absence d'effet suspensif d'un recours, le Conseil constitutionnel a retenu, pour écarter le grief, l'existence de procédures de référé, qui permettent au justiciable d'obtenir une

---

<sup>36</sup> Décision n° 2013-311 QPC du 17 mai 2013, *Société Écocert France (Formalités de l'acte introductif d'instance en matière de presse)*, cons. 5.

<sup>37</sup> Décision n° 2013-350 QPC du 25 octobre 2013, *Commune du Pré-Saint-Gervais (Mise en œuvre de l'action publique en cas de diffamation publique envers un corps constitué)*, cons. 7. Pour ce type de diffamation contre des autorités publiques, l'article 46 de la loi de 1881 prévoit en effet que l'action civile ne peut être poursuivie séparément de l'action publique, ce qui paraît fermer aux victimes tout accès au juge civil, même si la Cour de cassation a pu admettre que le juge des référés prenne, conformément à l'article 809 alinéa 1<sup>er</sup> du code de procédure civile, les mesures qui s'imposent pour faire cesser le trouble manifestement illicite qui résulterait des faits incriminés (Cass. civ. 2<sup>e</sup>, 3 mai 1985, *Bull.* n° 89 ; Cass. civ. 2<sup>e</sup>, 27 janvier 1993, *Bull.* n° 32).

<sup>38</sup> Décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011, *M. Wathik M. (Vente des biens saisis par l'administration douanière)*, cons. 10.

première décision sur la conservation des intérêts en cause, sans pour autant qu'elles emportent suspension de la décision objet du recours<sup>39</sup>.

D'autre part, à quelques occasions, le Conseil a jugé nécessaire l'existence d'un recours suspensif. En effet, si le caractère non suspensif d'un recours ne méconnaît pas « *en lui-même* » le droit à un recours juridictionnel effectif, il peut en aller différemment lorsque la décision contestée produit des effets irrémédiables et porte, de ce fait, atteinte à un droit protégé.

Ainsi, le Conseil a censuré, dans sa décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011, les dispositions permettant au juge d'autoriser la vente d'un bien saisi par les autorités douanières sans que son propriétaire ait été entendu ou appelé, dans la mesure où l'exécution de la mesure d'aliénation revêtait « *en fait, un caractère définitif, le bien aliéné sortant définitivement du patrimoine de la personne mise en cause* » : « *au regard des conséquences qui résultent de l'exécution de la mesure d'aliénation, la combinaison de l'absence de caractère contradictoire de la procédure et du caractère non suspensif du recours contre la décision du juge conduisent à ce que la procédure applicable méconnaisse les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789* »<sup>40</sup>.

De même, la décision n° 2014-390 QPC du 11 avril 2014 juge que méconnaissent le droit à un recours juridictionnel effectif des dispositions « *permettant la destruction de biens saisis, sur décision du procureur de la République, sans que leur propriétaire ou les tiers ayant des droits sur ces biens et les personnes mises en cause dans la procédure en aient été préalablement avisés et qu'ils aient été mis à même de contester cette décision devant une juridiction afin de demander, le cas échéant, la restitution des biens saisis* »<sup>41</sup>.

Dans sa décision n° 2015-500 QPC du 27 novembre 2015, le Conseil a pareillement censuré une disposition permettant au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) d'obtenir la désignation d'un expert aux frais de l'employeur, dès lors que « *la combinaison de l'absence d'effet suspensif du recours de l'employeur et de l'absence de délai d'examen de ce recours conduit [...] à ce que l'employeur soit privé de toute protection de son droit de propriété en dépit de l'exercice d'une voie de recours* »<sup>42</sup>. En effet, l'employeur

---

<sup>39</sup> Cf. par exemple : décision n° 2011-119 QPC du 1<sup>er</sup> avril 2011, *Mme Denise R. et autre (Licenciement des assistants maternels)*, cons. 5 ; décision n° 2015-490 QPC du 14 octobre 2015, *M. Omar K. (Interdiction administrative de sortie du territoire)*, cons. 9 ; décision n° 2016-580 QPC du 5 octobre 2016, *M. Nabil F. (Expulsion en urgence absolue)*, paragr. 10.

<sup>40</sup> Décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011 précitée, cons. 10 à 12.

<sup>41</sup> Décision n° 2014-390 QPC du 11 avril 2014, *M. Antoine H. (Destruction d'objets saisis sur décision du procureur de la République)*, cons. 5.

<sup>42</sup> Décision n° 2015-500 QPC du 27 novembre 2015, *Société Foot Locker France SAS (Contestation et prise en charge des frais d'une expertise décidée par le CHSCT)*. À l'inverse, dès lors qu'il dispose d'un recours ultérieur pour contester le coût final de l'expertise décidée par le CHSCT, le recours ouvert à l'employeur est conforme au

était tenu de payer les honoraires correspondant aux diligences accomplies par l'expert, même s'il obtenait postérieurement l'annulation de la décision du CHSCT de recourir à cet expert.

De même, dans la décision n° 2017-632 QPC du 2 juin 2017, le Conseil a formulé une réserve d'interprétation selon laquelle le recours contre une décision d'arrêt ou de limitation de traitements médicaux de maintien en vie conduisant au décès d'une personne hors d'état d'exprimer sa volonté doit « *pouvoir être examiné dans les meilleurs délais par la juridiction compétente aux fins d'obtenir la suspension éventuelle de la décision contestée* »<sup>43</sup>.

En revanche, la décision n° 2019-787 QPC du 7 juin 2019 juge conforme au droit à un recours juridictionnel effectif l'absence de sursis à exécution du licenciement d'un salarié protégé, dès lors que le législateur a institué des garanties suffisantes visant à remédier aux conséquences, pour le salarié protégé et pour les institutions représentatives du personnel, de l'exécution de l'autorisation administrative de licenciement<sup>44</sup>.

\* La liberté d'expression et de communication résulte de l'article 11 de la Déclaration de 1789. Elle 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* »<sup>45</sup>.

Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel a, par deux fois, étendu le champ de l'exception de vérité en matière de diffamation.

Ainsi, la décision n° 2011-131 QPC du 20 mai 2011 a censuré les dispositions de l'article 35 de la loi du 29 juillet 1881 interdisant de rapporter la preuve de faits remontant à plus de dix ans. La décision n° 2013-319 QPC du 7 juin 2013 a procédé de même à propos de faits constituant une infraction amnistiée ou prescrite et de faits ayant donné lieu à une condamnation effacée par une réhabilitation ou par une révision.

Dans les deux cas, pour conclure à la violation de la liberté d'expression, laquelle l'emporte ainsi sur une forme de « droit à l'oubli », le Conseil a relevé que

---

droit à un recours juridictionnel effectif : décision n° 2017-662 QPC du 13 octobre 2017, *Société EDF (Recours de l'employeur contre une expertise décidée par le CHSCT)*.

<sup>43</sup> Décision n° 2017-632 QPC du 2 juin 2017, *Union nationale des associations de familles de traumatisés crâniens et de cérébro-lésés (Procédure collégiale préalable à la décision de limitation ou d'arrêt des traitements d'une personne hors d'état d'exprimer sa volonté)*, paragr. 17.

<sup>44</sup> Décision n° 2019-787 QPC du 7 juin 2019, *M. Taoufik B. (Absence de sursis à exécution du licenciement d'un salarié protégé)*, paragr. 9 à 17.

<sup>45</sup> Par exemple : décision n° 2020-801 DC du 18 juin 2020, *Loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet*, paragr. 5.

l'interdiction d'apporter la preuve de la vérité de faits « *vise sans distinction [...] tous les propos ou écrits résultant de travaux historiques ou scientifiques ainsi que les imputations se référant à des événements dont le rappel ou le commentaire s'inscrivent dans un débat public d'intérêt général* » et que « *par son caractère général et absolu, cette interdiction porte à la liberté d'expression une atteinte qui n'est pas proportionnée au but poursuivi* »<sup>46</sup>.

## 2. – La sincérité du scrutin

\* En sa qualité de juge électoral, le Conseil constitutionnel se réfère couramment, depuis 1959, à la notion de sincérité du scrutin. Il s'agit de s'assurer que des irrégularités commises pendant la campagne ou lors des opérations électorales n'ont pas faussé le choix majoritaire des électeurs et, donc, l'issue du scrutin. Cette atteinte à la sincérité est appréciée au cas par cas, conformément au contrôle concret effectué par le juge de l'élection.

La jurisprudence accorde une certaine tolérance à la polémique électorale. Seules donnent lieu à annulation les élections où des allégations ont manifestement excédé les « *limites admissibles de la polémique électorale* ». Mais, en outre, les allégations en cause doivent avoir été de nature à altérer la sincérité du scrutin, notamment au regard de l'écart de voix et de la date de diffusion des allégations. Ainsi, par exemple, le fait que la diffamation ait été établie par le juge judiciaire n'entraîne pas nécessairement l'annulation de l'élection<sup>47</sup>. Cette importance accordée aux écarts de voix se retrouve d'ailleurs dans la jurisprudence des autres juridictions chargées de contrôler des élections<sup>48</sup>.

Le Conseil constitutionnel tient également compte du fait que le candidat mis en cause a disposé ou non du temps nécessaire pour répondre utilement à la polémique. Ainsi, dans sa décision n° 2017-5064 AN du 8 décembre 2017, il a écarté un grief tiré de la diffusion d'un tract ayant excédé « *les limites admissibles de la polémique électorale* », en relevant que sa diffusion avait été géographiquement limitée et que le requérant avait eu la possibilité d'y apporter

---

<sup>46</sup> Décisions n° 2011-131 QPC du 20 mai 2011, *Mme Térésa C. et autre (Exception de vérité des faits diffamatoires de plus de dix ans)*, cons. 6, et n° 2013-319 QPC du 7 juin 2013, *M. Philippe B. (Exception de vérité des faits diffamatoires constituant une infraction amnistiée ou prescrite, ou ayant donné lieu à une condamnation effacée par la réhabilitation ou la révision)*, cons. 9.

<sup>47</sup> Voir notamment la décision n° 93-1679/1680/1681/1682/1683/1684 AN du 7 juin 1994, *A.N., Loire-Atlantique (8<sup>ème</sup> circ.)*, cons. 2.

<sup>48</sup> Voir par exemple l'annulation d'élections régionales en raison de tracts contenant des imputations injurieuses et diffamatoires mettant en cause la vie privée d'un des candidats et ses bonnes mœurs, dont les termes excédaient largement les limites de ce qui peut être toléré dans le cadre de la polémique électorale et qui avaient été diffusés de manière massive avant le premier tour de scrutin : CE, 29 juillet 2002, n°s 240196 et 240207, *Élections municipales de Vitrolles*. À noter cependant que la jurisprudence judiciaire considère que certaines irrégularités – celles « *directement contraires aux principes généraux du droit électoral* », comme par exemple l'obligation de neutralité de l'employeur – « *constituent une cause d'annulation des élections indépendamment de leur influence sur le résultat des élections* » : Cass. soc. 27 mai 2020, n° 19-15.105.

une réponse en temps utile avant le premier tour et le second tour du scrutin. Dès lors, « *bien que regrettable, cette circonstance n'est pas de nature à altérer la sincérité du scrutin du second tour* »<sup>49</sup>.

\* Dans le contentieux de la constitutionnalité, le Conseil a également eu à appliquer le principe de sincérité du scrutin, qu'il fait explicitement résulter, depuis sa décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018, du troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution, selon lequel le suffrage « *est toujours universel, égal et secret* »<sup>50</sup>.

Ce n'est cependant que dans la récente décision n° 2020-849 QPC du 17 juin 2020 que ce principe a, pour la première fois, été invoqué à l'appui d'une QPC et qu'il a alors été reconnu comme un droit ou une liberté que la Constitution garantit au sens de l'article 61-1 de la Constitution<sup>51</sup>.

Auparavant, le Conseil avait appliqué ce principe, à plusieurs reprises, notamment dans sa décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003. Alors que les requérants soutenaient qu'un nouveau mode de scrutin favoriserait des manœuvres de nature à altérer la sincérité du scrutin, le Conseil avait refusé de se prononcer de manière abstraite sur cette question : « *la loi ne favorise pas par elle-même les manœuvres électorales ; [...] il appartiendrait au juge de l'élection, saisi d'un tel grief, d'apprécier si la désignation comme tête de liste régionale d'un candidat qui ne serait pas placé en rang utile pour être élu a ou non altéré, dans les circonstances de l'espèce, la sincérité du scrutin* »<sup>52</sup>.

Une réponse du même ordre a été apportée, dans la décision n° 2020-849 QPC précitée, à l'argument selon lequel, en raison de l'épidémie de covid-19, l'organisation du second tour des élections municipales avant la fin du mois de juin 2020 risquait de nuire à la participation des électeurs : « *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* »<sup>53</sup>.

Enfin, sur un terrain proche de celui de la QPC objet de la décision commentée, le Conseil a contrôlé au regard de la liberté d'expression et de communication,

---

<sup>49</sup> Décision n° 2017-5064 AN du 8 décembre 2017, A.N., Rhône (7<sup>ème</sup> circ.), M. Alexandre VINCENDET, paragr. 6.

<sup>50</sup> Décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018, Loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information, paragr. 16.

<sup>51</sup> Décision n° 2020-849 QPC du 17 juin 2020, M. Daniel D. et autres (Modification du calendrier des élections municipales), paragr. 16.

<sup>52</sup> Décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, cons. 15 et 21.

<sup>53</sup> Décision n° 2020-849 QPC du 17 juin 2020 précitée, paragr. 25.

dans la décision n° 2018-773 DC précitée, des dispositions instituant une procédure de référé visant à faire cesser la diffusion sur internet, selon les termes de la loi, d'« *allégations ou imputations inexactes ou trompeuses d'un fait de nature à altérer la sincérité du scrutin* »<sup>54</sup>.

Il a alors jugé « *qu'il appartient au législateur de concilier le principe constitutionnel de sincérité du scrutin avec la liberté constitutionnelle d'expression et de communication* ». Après avoir relevé qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu « *assurer la clarté du débat électoral et le respect du principe de sincérité du scrutin* » et qu'il a prévu différentes garanties, le Conseil a émis une double réserve d'interprétation pour assurer la conformité de ces dispositions à la liberté d'expression, tout en soulignant que cette dernière « *revêt une importance particulière dans le débat politique et au cours des campagnes électorales. Elle garantit à la fois l'information de chacun et la défense de toutes les opinions mais prémunit aussi contre les conséquences des abus commis sur son fondement en permettant d'y répondre et de les dénoncer* »<sup>55</sup>.

Cette double réserve est ainsi formulée : « *compte tenu des conséquences d'une procédure pouvant avoir pour effet de faire cesser la diffusion de certains contenus d'information, les allégations ou imputations mises en cause ne sauraient, sans que soit méconnue la liberté d'expression et de communication, justifier une telle mesure que si leur caractère inexact ou trompeur est manifeste. Il en est de même pour le risque d'altération de la sincérité du scrutin, qui doit également être manifeste* »<sup>56</sup>.

\* Par ailleurs, dans sa décision n° 2015-465 QPC du 24 avril 2015, à propos du principe d'égalité devant le suffrage, fondé sur l'article 3 de la Constitution et l'article 6 de la Déclaration de 1789, le Conseil a jugé : « *le troisième alinéa de*

---

<sup>54</sup> Dispositif prévu à l'article L. 163-2 du code électoral : « *I.- Pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'élections générales et jusqu'à la date du tour de scrutin où celles-ci sont acquises, lorsque des allégations ou imputations inexactes ou trompeuses d'un fait de nature à altérer la sincérité du scrutin à venir sont diffusées de manière délibérée, artificielle ou automatisée et massive par le biais d'un service de communication au public en ligne, le juge des référés peut, à la demande du ministre public, de tout candidat, de tout parti ou groupement politique ou de toute personne ayant intérêt à agir, et sans préjudice de la réparation du dommage subi, prescrire aux personnes physiques ou morales mentionnées au 2 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique ou, à défaut, à toute personne mentionnée au I du même I toutes mesures proportionnées et nécessaires pour faire cesser cette diffusion. / II.- Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures à compter de la saisine. / En cas d'appel, la cour se prononce dans un délai de quarante-huit heures à compter de la saisine. / III.- Les actions fondées sur le présent article sont exclusivement portées devant un tribunal judiciaire et une cour d'appel déterminés par décret* ».

<sup>55</sup> Le Conseil avait déjà jugé que « *la liberté d'expression revêt une importance particulière dans le débat politique et dans les campagnes électorales* » et en avait conclu que, « *pour condamnables que soient les abus dans la liberté d'expression visés par [des] dispositions* » prévoyant l'inéligibilité obligatoire de leur auteur, le législateur avait, en édictant ces dispositions, porté à la liberté d'expression une atteinte disproportionnée (décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, *Loi pour la confiance dans la vie politique*, paragr. 13).

<sup>56</sup> Décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018 précitée, paragr. 14 à 26.

*l'article 3 de la Constitution, qui dispose que le suffrage "est toujours universel, égal et secret", ne s'applique qu'aux élections à des mandats et fonctions politiques ; [...] le grief tiré de l'atteinte aux exigences de l'article 3 de la Constitution doit par suite être écarté »<sup>57</sup>.*

Cette jurisprudence a été réaffirmée dans la décision n° 2019-811 QPC du 25 octobre 2019 : c'est parce que les élections européennes sont des élections politiques que leur est applicable le principe d'égalité devant le suffrage<sup>58</sup>.

### **C. – L'application à l'espèce**

Dans la décision ici commentée, le Conseil constitutionnel a d'abord examiné les dispositions contestées de l'article 55 de la loi du 29 juillet 1881, qui posent le principe du délai de dix jours accordé au défendeur en matière de diffamation.

La société requérante le contestait sur le fondement du droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789. Le Conseil a en conséquence rappelé ce droit. Il en a fait de même s'agissant de la liberté d'expression et de communication et des droits de la défense, que le Conseil a mobilisés pour juger de la constitutionnalité des dispositions contestées (paragr. 6 à 8).

Mettant en avant les effets des dispositions contestées, il a relevé qu'un prévenu poursuivi pour diffamation peut, sous certaines conditions, s'exonérer de toute responsabilité en prouvant la vérité des faits diffamatoires et que, pour ce faire, ces dispositions lui imposent, dans le délai de dix jours après la signification de la citation, de faire signifier au ministère public les éléments par lesquels il entend faire la preuve. Selon la jurisprudence constante de la Cour de cassation ce délai s'applique, non seulement en matière pénale, mais aussi en matière civile, y compris en référé (paragr. 9).

Le Conseil a ensuite examiné les finalités de ces dispositions. Rejoignant l'analyse faite dans la décision n° 2013-311 QPC précitée, il a jugé qu'elles visent à permettre à la personne mise en cause pour diffamation de préparer sa défense et constituent ainsi des garanties en faveur non seulement des droits de la défense mais aussi de la liberté d'expression et de communication (paragr. 10).

Après quoi, il a souligné que les dispositions en cause ne privent la personne qui

---

<sup>57</sup> Décision n° 2015-465 QPC du 24 avril 2015, *Conférence des présidents d'université (Composition de la formation restreinte du conseil académique)*, cons. 5.

<sup>58</sup> Décision n° 2019-811 QPC du 25 octobre 2019, *Mme Fairouz H. et autres (Seuil de représentativité applicable aux élections européennes)*, paragr. 6 : « Le principe d'égalité devant le suffrage, qui s'applique aux élections à des mandats et fonctions politiques, est applicable à l'élection des représentants au Parlement européen ».

s'estime diffamée ni d'obtenir des mesures conservatoires protectrices de ses intérêts – même si celles-ci ne pourront pas être prises avant le délai de dix jours contesté – ni d'obtenir, *a posteriori*, la réparation des préjudices que lui aurait éventuellement causés la diffamation (paragr. 11).

Il en a conclu qu'en adoptant les dispositions contestées de l'article 55 de la loi du 29 juillet 1881, le législateur a assuré « *une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre, d'une part, la liberté d'expression et de communication et les droits de la défense et, d'autre part, le droit à un recours juridictionnel effectif* » (paragr. 12).

Dans un second temps de sa décision, le Conseil a statué sur les dispositions contestées de l'article 54 de la même loi, qui traitent du cas spécifique des diffamations commises au cours de périodes électorales. La société requérante les contestait au regard non seulement du droit à un recours juridictionnel effectif, mais aussi du principe de sincérité du scrutin, au motif qu'elles n'excluent l'application du délai de dix jours que lorsque la diffamation concerne un candidat à l'élection.

Le Conseil a tout d'abord jugé que le principe de sincérité du scrutin découlant de l'article 3 de la Constitution ne s'applique qu'en matière d'élections à des mandats ou fonctions politiques (paragr. 14). Ceci est conforme à la position que le Conseil avait déjà prise dans sa décision n° 2015-465 QPC précitée à propos du principe d'égalité devant le suffrage, qui a également pour fondement l'article 3 de la Constitution, texte consacré à la souveraineté « *du peuple* ».

Le Conseil a ensuite jugé de façon inédite que le même principe de sincérité du scrutin doit être compté au nombre des garanties constitutionnelles qui, en matière d'élections professionnelles, résultent du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 reconnaissant le droit de participation des travailleurs (paragr. 15).

La disposition contestée trouvant à s'appliquer tant aux élections politiques qu'à d'autres types d'élections – et notamment aux élections professionnelles, qui étaient ici à l'origine de la QPC – (paragr. 16), le Conseil a procédé à un contrôle identique du respect du principe de sincérité du scrutin au regard des deux fondements constitutionnels précités.

Il a rappelé tout d'abord son appréciation de la place de la liberté d'expression en période électorale, en réaffirmant (à l'instar de la décision n° 2018-773 QPC) que celle-ci « *revêt une importance particulière dans le débat politique et au cours des campagnes électorales. Elle garantit à la fois l'information de chacun et la défense de toutes les opinions mais prémunit aussi contre les conséquences des*

*abus commis sur son fondement en permettant d’y répondre et de les dénoncer* » (paragr. 17). Ceci peut ainsi justifier que le législateur ait limité la dérogation au délai de dix jours au seul cas des diffamations visant les candidats, qui sont ceux les plus évidemment susceptibles de pâtir de propos mettant en cause leur honneur et leur considération. Au contraire, étendre la dérogation à toute personne présentant un lien avec la campagne électorale constituerait une limitation plus grande de l’exercice de la liberté d’expression.

Le Conseil a ensuite ajouté que, si une personne non candidate s’estimant diffamée durant une période électorale ne peut pas bénéficier de la suppression du délai de dix jours prévue par les dispositions contestées, le juge de l’élection peut toujours apprécier, le cas échéant, l’influence des propos incriminés sur l’élection et, éventuellement, en prononcer l’annulation (paragr. 18). Cette considération – qui, comme dans les décisions n<sup>os</sup> 2003-468 DC et 2020-849 QPC précitées renvoie à l’appréciation *in concreto* du juge électoral – vaut à la fois à l’égard du principe de sincérité du scrutin et du droit à un recours juridictionnel effectif.

Après avoir rappelé que, comme il l’avait jugé précédemment (paragr. 10 et 11), les personnes non candidates ne sont pas privées de recours permettant soit d’obtenir des mesures provisoires, soit de voir leurs préjudices réparés (paragr. 19), le Conseil a conclu, à propos des dispositions contestées de l’article 54, que « *le législateur a assuré une conciliation qui n’est pas manifestement déséquilibrée entre, d’une part, la liberté d’expression et de communication et les droits de la défense et, d’autre part, le principe de sincérité du scrutin et le droit à un recours juridictionnel effectif* » (même paragr.).

Les dispositions contestées des articles 54 et 55 de la loi du 29 juillet 1881, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, ont donc été déclarées conformes à la Constitution (paragr. 13 et 20).