



CONSEIL
CONSTITUTIONNEL

RAPPORT D'ACTIVITÉ
2019



CONSEIL
CONSTITUTIONNEL

RAPPORT D'ACTIVITÉ
2019

4

Entretien

Le Conseil
constitutionnel
a décidé de
siéger désormais
aussi en région

Laurent Fabius,
président du Conseil
constitutionnel

12

Le Conseil en mouvement

Audiences hors
les murs à Metz
et à Nantes

..... p.14

Événements
de l'année :
la nouvelle
revue *Titre VII*,
le concours
national
Découvrons
notre
Constitution

..... p.18

Trois nouveaux
membres

..... p.24

26

Le référendum d'initiative partagée

Le point de
vue de...

Romain Rambaud,
professeur
agrégé de droit
public, Université
Grenoble-Alpes

..... p.31



Les décisions 2018-2019

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

..... p.32

**Les questions prioritaires
de constitutionnalité**

..... p.56

76

**Relations
internationales**

Au service
des droits de
l'homme

**Guido Raimondi,
président de la Cour
européenne des droits
de l'homme**

..... p.82



Laurent Fabius

président du
Conseil constitutionnel

ENTRETIEN



Le Conseil constitutionnel a décidé de siéger désormais aussi en région

En 2019, le Conseil constitutionnel a été présent dans l'actualité, avec notamment la première application de la procédure dite du référendum d'initiative partagée (RIP) alors que des voix s'élevaient par ailleurs pour l'introduction dans la Constitution du référendum d'initiative citoyenne (RIC). Quelles en ont été les conséquences sur l'activité du Conseil ?

Au moment où le pays traversait une période de tensions et de débats notamment sur l'articulation entre démocratie représentative et démocratie participative, il se trouve qu'une procédure de référendum d'initiative partagée (RIP) instituée en 2008 par le constituant a été déclenchée pour la première fois. Nous avons été saisis par plus de 10 % des parlementaires d'une initiative référendaire qui viserait, en pratique, à faire obstacle à la privatisation du Groupe ADP (anciennement Aéroports de Paris). Ainsi que le prévoit la Constitution, nous avons d'abord vérifié que la proposition de loi référendaire remplissait les conditions de recevabilité requises. Tel était le cas, ainsi que nous l'avons jugé le 9 mai 2019. Puis s'est ouverte le 13 juin la période dite de recueil des soutiens des électeurs inscrits sur les listes électo-

rales à l'initiative référendaire. Il revient au Conseil de contrôler la régularité des opérations correspondantes. À ce titre, nous avons été saisis de réclamations dont la plus grande proportion concernait le fonctionnement du site internet dédié du ministère de l'intérieur. Nous avons demandé des améliorations, cela a été fait. Par souci de transparence, le Conseil a également pris l'initiative de communiquer régulièrement sur le déroulement de la procédure, notamment pour donner le nombre actualisé de soutiens enregistrés et validés. Lorsque la période de recueil des soutiens sera terminée, le 12 mars 2020 à minuit, nous disposerons d'un mois pour déclarer si la proposition de loi a recueilli le nombre de soutiens requis pour que la procédure se poursuive, à savoir le dixième au moins des électeurs inscrits sur les listes électorales, soit un nombre de 4 717 396.

La décision du Conseil constitutionnel déclarant recevable l'initiative référendaire sur ADP a été très commentée...

Quelles que soient les critiques formulées à l'encontre du mécanisme même institué en 2008 par le constituant et précisé en 2013 par le législateur organique, il nous revenait de faire une stricte application de dispositions parfaitement claires. C'est ce que nous avons fait.

En dehors du RIP, l'activité juridictionnelle du Conseil s'est maintenue à un rythme soutenu. Quels ont été les points saillants de l'année écoulée ? La QPC est-elle toujours aussi utilisée par les justiciables ?

Tout à fait. Nous avons même franchi cette année un palier quant au

nombre de décisions rendues respectivement en contrôle *a priori* et *a posteriori*. En mai 2019, le nombre de dossiers jugés par le Conseil constitutionnel au titre de la QPC en moins de 10 ans a en effet dépassé le nombre de ceux qu'il a jugés en 60 ans par la voie directe. Cela montre bien la vitalité de la procédure de QPC, que j'appelle familièrement la « question citoyenne ». En 2020, à l'occasion du dixième anniversaire de la QPC, le Conseil constitutionnel établira un large bilan de sa mise en œuvre en s'appuyant sur des travaux de recherche qu'il a encouragés et qui seront débattus lors d'un colloque international le 10 juin 2020 dans le Grand amphithéâtre de la Sorbonne.

Sur le fond, nous avons été amenés à connaître de matières très diverses avec, cette année, un certain recul de la proportion des affaires fiscales et un renforcement de la matière pénale. À plusieurs reprises, la QPC a été l'occasion pour le Conseil de juger de questions de société assez vivement débattues et dans des délais relativement brefs après que la loi avait commencé d'être mise en œuvre. Je pense notamment à la loi pénalisant les clients des personnes se livrant à la prostitution ou à celle autorisant les examens radiologiques osseux pour déterminer l'âge d'une personne, qui datent toutes deux de 2016. À propos de la loi relative aux tests osseux, nous avons décidé pour la première fois que l'exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant était un principe à valeur constitutionnelle. Je relève également notre décision QPC de mai 2019 consacrant la nouvelle exigence constitutionnelle de règles de prescription de l'action publique en matière pénale qui ne soient pas manifestement inadaptées à la nature et à la gravité des infractions.

Cette décision nourrira sans doute le dialogue des juges à l'avenir, peut-être même hors de nos frontières.

La vitalité de la QPC a-t-elle asséché le nombre de saisines adressées au Conseil par les parlementaires dans le cadre du contrôle *a priori* ?

Non, ce n'est pas le cas. Par exemple, concernant la loi de réforme de la justice, le Conseil a été saisi de pas moins de 57 articles, ce qui nous a conduits à rendre la décision la plus « longue » de

« À plusieurs reprises, la QPC a été l'occasion pour le Conseil de juger de questions de société assez vivement débattues »

notre histoire, avec 395 paragraphes. Plusieurs textes à l'origine de crispations et de tensions nous ont été déférés, telle la loi dite anti-casseurs – à l'initiative notamment du président de la République, ce qui reste un mode de saisine rare puisqu'utilisé seulement pour la deuxième fois en 60 ans. Loin d'engendrer les catastrophes que d'aucuns avaient annoncées, les décisions du Conseil, y compris celles sur le RIP puis sur la loi appelée Pacte, ont finalement contribué à un apaisement des esprits. Notre Constitution peut favoriser la paix sociale.

« Notre Constitution peut favoriser la paix sociale »

Cette année, le Conseil a également été, je crois, la première juridiction constitutionnelle au monde à juger d'une loi dite anti- « fake news » en période électorale. Nous avons jugé qu'il appartenait au législateur de concilier le principe de sincérité du scrutin avec la liberté d'expression et de communication. Nous avons estimé conformes à la Constitution les dispositions qui nous étaient soumises, mais sous plusieurs réserves d'interprétation afin de garantir que l'application future respecte bien ces exigences constitutionnelles. Ainsi, nous avons exigé que le blocage de la diffusion de fausses informations sur les services de communication au public en ligne par le juge des référés ne s'opère

que si le caractère inexact ou trompeur des informations diffusées est manifeste, de même que le risque d'altération de la sincérité du scrutin.

Cette année, le Collège qui vous entoure a été renouvelé d'un tiers, comment cela s'est-il déroulé ?

En mars dernier, effectivement, trois de nos collègues ont cessé leurs fonctions : Michel Charasse nommé en 2010, Jean-Jacques Hyst et Lionel Jospin, nommés en 2015. Ces trois « Sages » ont été également d'excellents compagnons. Je les remercie à nouveau pour leurs années de grand dévouement au service de notre Constitution et de notre institution. Trois nouveaux



membres nous ont rejoints : Jacques Mézard, François Pillet et Alain Juppé, qui se sont immédiatement mis au travail. Leur nomination souligne la qualité et le brassage des expériences au sein du Conseil.

Quel regard portez-vous sur l'interruption du processus de révision constitutionnelle qui avait été initié par le Gouvernement ?

La Constitution de la V^e République possède une grande force, sa stabilité. Mais elle doit également être un texte vivant, accompagnant les besoins de notre société et les transformations du monde. J'appelle cela la « stabilité adaptative ». J'espère que cette vertu de notre Constitution trouvera de nouveau à s'appliquer.

À une époque où s'exprime une certaine méfiance, voire une défiance à l'égard des institutions, comment agissez-vous pour asseoir la connaissance et la confiance des citoyens envers le Conseil constitutionnel ?

Dès mon installation, avec le Collège qui m'entoure, j'ai souhaité une plus large ouverture nationale et internationale de notre institution et en particulier rapprocher le Conseil constitutionnel de nos concitoyens. Dans cet esprit d'ouverture, nous avons décidé que, en 2019, pour la première fois de son histoire, le Conseil siègerait en région, hors du Palais-Royal. À Metz, puis à Nantes, nous avons tenu des audiences publiques et examiné à chaque fois deux QPC. La semaine suivante, je suis retourné sur place à la faculté de droit pour annoncer et expliquer moi-même les décisions que nous avons prises dans l'intervalle, devant un amphithéâtre de professeurs et d'étudiants, ainsi que la presse.

« L'union des cours contribue à la force de l'État de droit dans le monde »

Ce type d'initiative contribue à faire mieux connaître le Conseil constitutionnel et son importance comme garant de la démocratie. Réciproquement, cela permet au Collège de nouer et d'approfondir d'excellents contacts avec de multiples juristes. Je me réjouis d'ailleurs de constater que notre initiative coïncide avec celle que mon collègue Richard Wagner, juge en chef à la Cour suprême du Canada, a prise pour tenir prochainement une première audience en dehors de la capitale de son pays afin, dit-il, « de maintenir la confiance du public envers le système de justice ».

Toujours pour consolider l'ouverture du Conseil vers la société et favoriser la transparence nécessaire, nous avons pris la décision de rendre désormais publiques les « contributions extérieures », ces opinions qui nous sont parfois adressées dans le cadre du contrôle *a priori* des lois et qui peuvent émaner d'associations, de syndicats, d'entreprises, d'organisations professionnelles ou de personnes physiques, comme par exemple des professeurs de droit. En 2017, le Conseil avait décidé déjà de publier la liste de ces contributions, appelées autrefois « portes étroites ». Il nous est apparu opportun de porter désormais à la connaissance du public le texte même de ces contributions, qui sont consultables sur le site internet du Conseil dans le dossier accompagnant les décisions dites DC. La première

publication a eu lieu à l'occasion de notre décision du 4 juillet 2019 relative à la résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale. Je précise que, dans la mesure où ces avis n'ont pas le caractère de documents de procédure, le Conseil n'est pas tenu d'y répondre dans sa décision.

Quelle relation entretient le Conseil constitutionnel avec ses homologues étrangers et les juridictions européennes et internationales ?

Une relation de proximité, tout à fait privilégiée. Dans un contexte où l'indépendance des juges est malheureusement mise sous pression dans certains États, l'union des cours contribue à la force de l'État de droit dans le monde.

En janvier 2019, l'honneur m'a été fait de m'inviter à m'exprimer lors de l'audience solennelle de la Cour européenne des droits de l'homme, à Strasbourg, à l'invitation du président Raimondi, auquel je souhaite rendre hommage pour son action au service de la protection des droits de l'homme et pour les liens étroits qu'il a contribué à tisser entre nos deux institutions. À cette occasion, j'ai insisté sur trois vertus indispensables – « vigilance, résistance et persévérance » – dans un monde et dans une Europe où la liste est longue des atteintes inadmissibles aux droits fondamentaux. À l'heure de la montée du populisme et du « brutalisme », ceux qui ont pour projet de démolir l'État de droit s'attaquent souvent en premier aux institutions et aux juges qui ont précisément pour mission de protéger cet État de droit. À cet égard, on doit saluer la décision de la Cour de Luxembourg de juin 2019, qui a jugé qu'était contraire au droit de l'Union l'application, sans motif légitime, d'une mesure d'abaissement de l'âge de

départ à la retraite aux juges en exercice d'une Cour suprême, sur le fondement de la violation des principes d'inamovibilité des juges et d'indépendance de la justice. Dans le prolongement de cette importante décision, puissent les juges des droits et libertés fondamentales poursuivre avec sérénité leur mission de gardiens de l'État de droit.

En septembre 2019, dans le cadre de la présidence française du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, le Conseil constitutionnel organise avec le Conseil d'État et la Cour de cassation une conférence des chefs des cours suprêmes des États membres du Conseil de l'Europe, dédiée au dialogue des juges. Trois thèmes sont abordés : 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, la liberté d'expression confrontée à la protection de la vie privée et familiale. Les avancées présentées par certaines juridictions sont l'occasion d'alimenter la réflexion des autres. En tout état de cause, je considère que le dialogue et la coopération ainsi engagés entre les juges permettent de consolider en Europe les principes fondamentaux du droit.

CHIFFRES CLÉS

> De septembre 2018 à août 2019

Nombre de
saisines DC

20

Nombre de
saisines QPC

67

Délai moyen de
traitement des
QPC, en jours

75

Nombre de décisions
rendues, élections
législatives et
sénatoriales confondues

175

QUELQUES TEMPS FORTS

08-10
octobre
2018

LE PRÉSIDENT FABIUS PARTICIPE AU J20

M. Laurent Fabius, président du Conseil constitutionnel, s'est rendu à Buenos Aires pour la conférence des cours suprêmes des pays du G20 organisée par la Cour suprême d'Argentine.

12
février
2019

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL SE DÉLOCALISE

Pour la première fois de son histoire, le Conseil a tenu une audience hors les murs à Metz. Il a renouvelé l'expérience à Nantes le 14 mai.

12
mars
2019

TROIS NOUVEAUX MEMBRES AU CONSEIL

Le Collège des Sages, renouvelé par tiers tous les trois ans, a accueilli en 2019 Jacques Mézard, François Pillet et Alain Juppé.

21
mars
2019

UN TRAVAIL INTENSE SUR LA LOI JUSTICE

Saisi de la loi programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, le Conseil constitutionnel a rendu la plus longue décision de son histoire.

09
mai
2019

UNE PREMIÈRE POUR LE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE

L'année 2019 a été marquée par la première mise en œuvre de la procédure du référendum d'initiative partagée instituée par la révision constitutionnelle de 2008.

Le
Conse
mouve

Audiences délocalisées à Metz et à Nantes, édition nationale de la Nuit du droit, concours Découvrons notre Constitution... Cette année encore, le Conseil constitutionnel a multiplié les occasions de se rapprocher des citoyens et de mieux faire connaître à un large public le rôle fondamental du droit pour le bon fonctionnement de notre société.

Conseil en
fonctionnement

Le Conseil constitutionnel se rapproche des citoyens

Le 12 février 2019, le Conseil constitutionnel s'est permis, comme les textes le régissant l'admettent, une petite « révolution de palais » : plus précisément « hors les murs du Palais-Royal », en se rendant à Metz pour y tenir pour la première fois de son histoire une audience délocalisée. La volonté du président Fabius et du Collège est claire : renouveler l'expérience chaque trimestre. Pour preuve, presque trois mois jour pour jour après l'expérience messine, c'est à Nantes que siégeaient les neuf « Sages ».

La salle des assises affiche complet ce mardi 12 février après-midi. Près de cent quatre-vingt personnes sont présentes : magistrats, avocats, étudiants et professeurs, mais aussi de nombreux citoyens curieux d'assister au déroulement d'une audience encore inédite en dehors des locaux parisiens du Conseil. Lorsque l'huissier annonce l'entrée du collège dans l'enceinte, les membres du Conseil font face à une assemblée près de quatre fois supérieure à celle de la capacité de la salle d'audience du Conseil inaugurée en 2012.

Le président Fabius, en ouverture de séance, évoque les principes de la QPC. Quelques mots pour rappeler à l'assistance que la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité est ouverte à tous les justiciables. La parole est ensuite laissée à la greffière et l'audience peut commencer.

La première affaire examinée (2018-766 QPC), dont le Conseil a été saisi le 13 décembre 2018 par la Cour de cassation, concerne un litige entre un propriétaire et ses locataires à propos de la majoration, en cas de défaut de restitution, du dépôt de garantie suite à la rupture du contrat locatif.

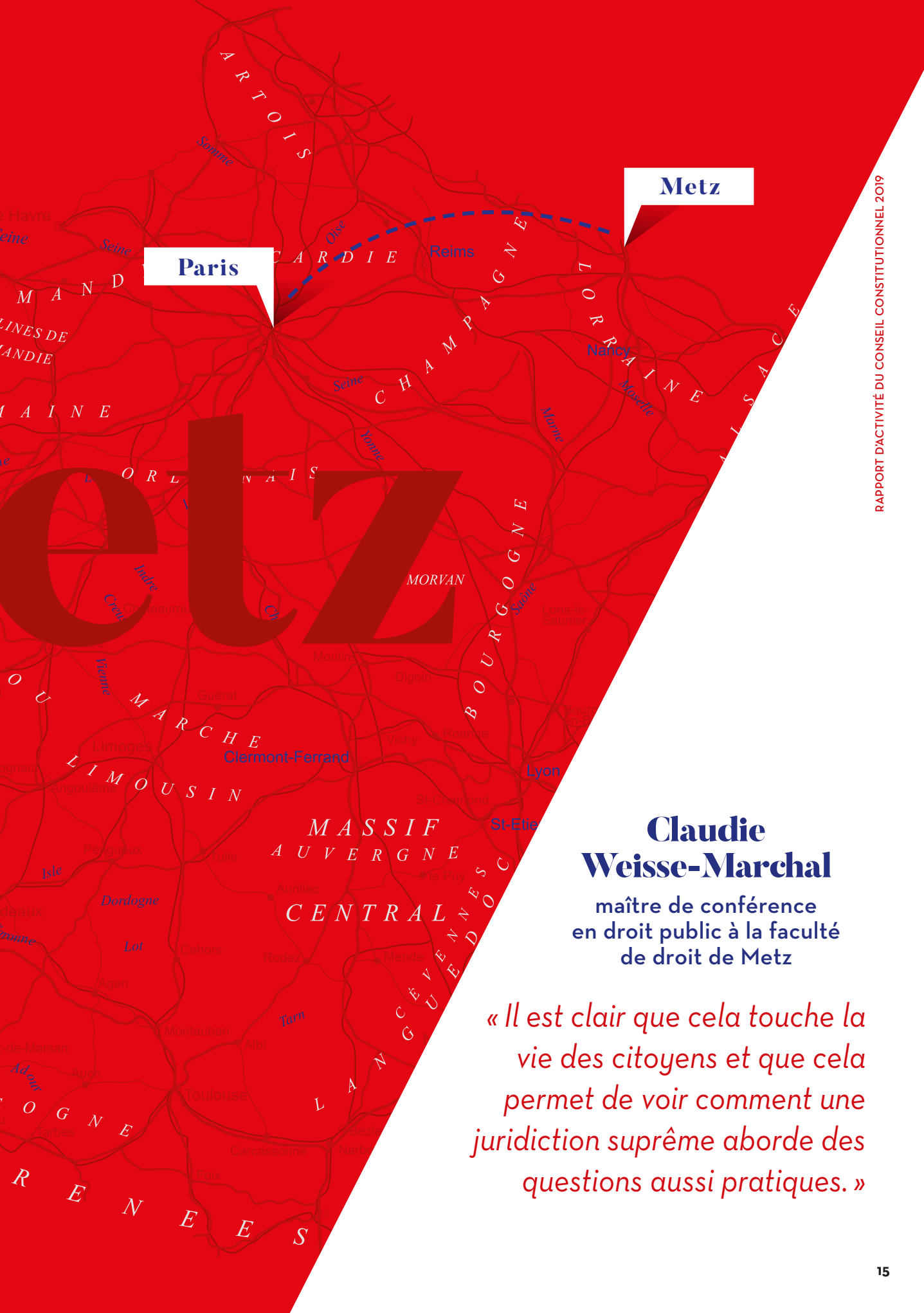
12
FÉVRIER
2019

La seconde affaire, enregistrée sous le référé 2018-767 QPC et reçue de la Cour de cassation le 23 décembre 2018, est relative à l'exclusion de l'assiette des cotisations sociales des actions attribuées gratuitement. Ce litige oppose une société privée (partie requérante) à l'URSSAF d'Île-de-France (partie en défense).

Cet événement constitue pour l'assistance l'occasion de découvrir, tant sur la forme que sur le fond, le déroulement d'une audience, les thèmes abordés ou encore l'art de la plaidoirie des avocats.

Dix jours plus tard, le président Fabius est retourné à Metz accompagné de Jean Maïa, secrétaire général du Conseil constitutionnel. Cette fois-ci, c'est dans l'amphithéâtre de la faculté de droit, face à quelques centaines d'étudiants que le Président du Conseil a donné lecture des deux décisions et exposé le rôle et la place de l'instance dans les institutions de la République française.





Paris

Metz

CLZ

MASSIF
AUVERGNE
CENTRAL

**Claudie
Weisse-Marchal**

maître de conférence
en droit public à la faculté
de droit de Metz

« Il est clair que cela touche la
vie des citoyens et que cela
permet de voir comment une
juridiction suprême aborde des
questions aussi pratiques. »

Le Conseil constitutionnel se rapproche des citoyens

Pour la première fois, la capitale des ducs de Bretagne a vu se dérouler en public l'examen de deux QPC. La QPC n° 2019-785 portait sur l'article 7 du code de procédure pénale qui, jusqu'à l'adoption de la loi n° 2017-242 du 27 février 2017, prévoyait qu'en matière de crime, l'action publique se prescrivait par dix années révolues à compter du jour où le crime a été commis. Toutefois, en ce qui concerne les infractions continues, dont l'élément matériel se prolonge dans le temps par la réitération constante de la volonté coupable de l'auteur, la Cour de cassation juge invariablement que la prescription ne court qu'à partir du jour où l'état délictueux a pris fin dans ses actes constitutifs et dans ses effets. La seconde affaire (2019-786 QPC) portait sur une disposition de la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse instituant un délai augmenté, égal à un jour par cinq myriamètre de distance, entre la citation et la comparution devant un tribunal correctionnel en matière d'infraction de presse. Le myriamètre étant une unité de mesure instituée à la Révolution équivalente à dix kilomètres. Le requérant, représenté par Me Patrick Spinosi, critiquait le délai de plusieurs mois

avant la comparution que cette disposition pourrait induire, entraînant ainsi selon lui une « atteinte irréparable à la réputation ».

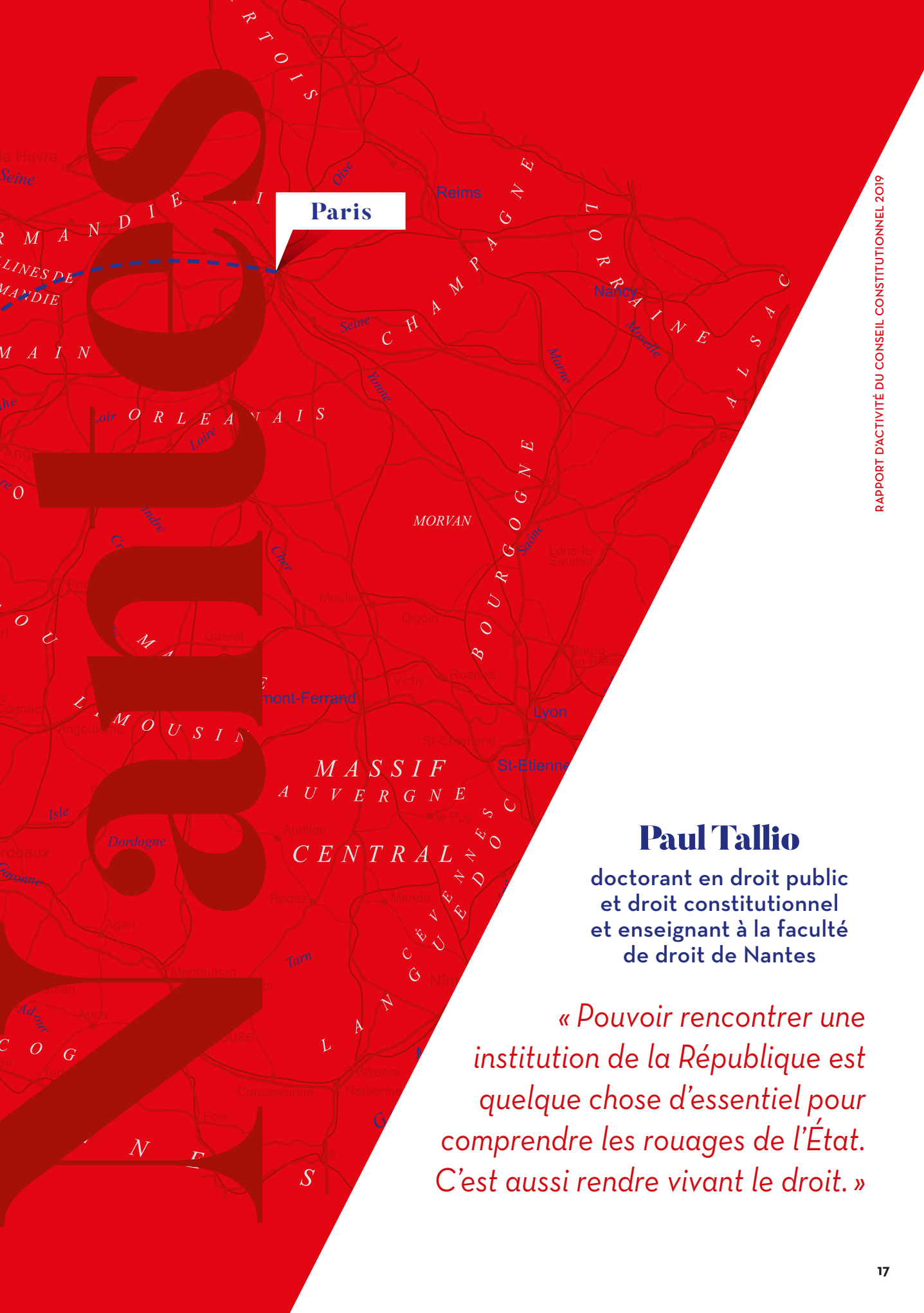
Le président Fabius est revenu le 24 mai à la faculté de droit de Nantes devant plusieurs centaines d'étudiants pour présenter les décisions rendues dans l'intervalle par le Conseil sur ces deux affaires et, plus largement, évoquer l'histoire du Conseil constitutionnel et son fonctionnement.

14 MAI
2019

Mourtallah Brahim, étudiant à la faculté de droit de Nantes s'est réjoui : « La vulgarisation s'impose dans le cadre d'une démocratie plus participative qui est actuellement recherchée. Je crois que le Conseil constitutionnel l'a bien compris et c'est pour cela qu'il se décentralise à Nantes ou ailleurs pour être au plus près de nous, les justiciables. »

Brigitte Phémolant, présidente de la cour administrative d'appel de Nantes a expliqué en marge de la manifestation : « Pour nous, la création de la question prioritaire de constitutionnalité fut l'apparition d'un outil qui a été vraiment utile parce que nous avions un sentiment de droit assez incomplet. Lorsque la constitutionnalité de la loi était limitée à la procédure d'approbation, si la loi n'avait pas été contestée au bon moment, nous ne pouvions que recourir à du droit international pour ne pas l'appliquer, ce qui était tout à fait paradoxal. »





Paris

Paul Tallio

doctorant en droit public
et droit constitutionnel
et enseignant à la faculté
de droit de Nantes

« Pouvoir rencontrer une
institution de la République est
quelque chose d'essentiel pour
comprendre les rouages de l'État.
C'est aussi rendre vivant le droit. »

Titre VII

La nouvelle revue du Conseil constitutionnel

C'est symboliquement le 4 octobre 2018, jour du soixantième anniversaire de la Constitution de la Cinquième République, qu'a été lancée *Titre VII*, la nouvelle revue semestrielle numérique et gratuite du Conseil constitutionnel.

La revue emprunte son nom à l'intitulé du titre consacré par la Constitution au Conseil constitutionnel.

Dans le droit fil des *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* auxquels elle a succédé, la revue se donne pour objectif de permettre aux lecteurs de connaître

la réflexion doctrinale et certains témoignages des praticiens sur les grands débats constitutionnels.

4 OCTOBRE 2018

Les parutions de *Titre VII* en 2018-2019

N°1

septembre 2018

Le sens d'une constitution

N°2

avril 2019

De l'intégration des ordres juridiques : droit constitutionnel et droit de l'Union européenne

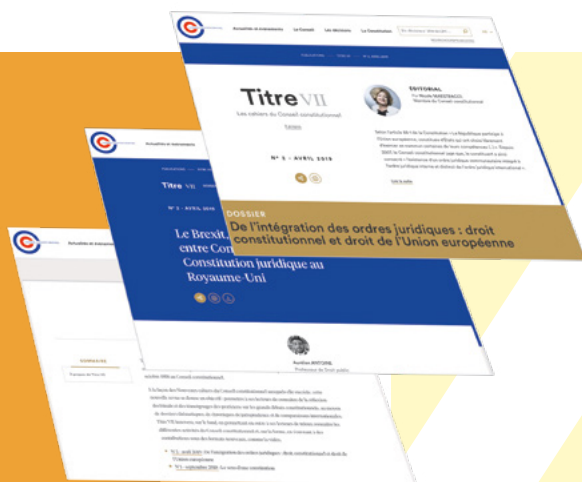
À retrouver sur le site internet du Conseil constitutionnel
www.conseil-constitutionnel.fr

Hélène Surrel

professeure, Sciences Po Lyon, CEE-EDIEC,
EA 4185 et contributrice de *Titre VII*

« Le fait que le Conseil édite une revue constituait déjà une originalité. Mais le remplacement des *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* par *Titre VII* marque, à mon sens, une étape importante. La revue est désormais gratuite, ce qui est important s'agissant d'une institution publique. Surtout, *Titre VII* est une revue numérique accessible à tous en ligne, ce qui favorise sa plus large diffusion, particulièrement à destination des étudiants ou des praticiens.

Titre VII me semble aussi se caractériser par une réelle ouverture, qui est tout d'abord favorisée par la création d'un comité scientifique à même de solliciter des auteurs variés, dont des praticiens. Cette ouverture se traduit aussi par la place réservée au droit comparé, mais également aux jurisprudences européennes. Dans le contexte du recours important aux QPC, elle se manifeste par la volonté de livrer des analyses critiques de la jurisprudence du Conseil mise en perspective avec les solutions d'autres juridictions. »



Papeete
2 événements

La Nuit du droit

4 OCTOBRE
2018

Le 4 octobre 2018 s'est déroulée la deuxième édition de la Nuit du droit, manifestation destinée à permettre aux citoyens de mieux comprendre la réalité du droit. Après une première édition qui avait eu lieu en 2017 dans les locaux du Conseil constitutionnel, la Nuit du droit a pris une dimension nationale en réunissant plus de 40 000 personnes, à travers près de 120 initiatives en métropole et en outre-mer.

À l'occasion du 60^e anniversaire de la Constitution, universités, juridictions, Assemblée nationale, Sénat, barreaux, administrations, études de notaires et d'huissiers, associations, entreprises, une multitude de lieux se sont engagés. Chacune des entités ayant décidé de participer à cette célébration du droit a pris la responsabilité de sa programmation, ce qui a favorisé la diversité des manifestations, tant sur le fond que sur la forme, des plus classiques – débats, conférences – aux plus originales comme à la faculté de droit de Brest où se sont succédé deux interventions : « Le droit face aux zombies » et « Le droit face à Terminator ». Un large éventail de procès fictifs ont également été présentés au public sur l'ensemble du territoire national : trafiquants de drogue à Cayenne ou encore Cyrano de Bergerac à Marseille. « Escape game », projections,

concours d'éloquence, la convivialité avait la part belle.

L'aspect le plus pratique n'a pas été négligé : plusieurs mairies d'arrondissement parisiennes ont ainsi ouvert leurs locaux à des consultations gratuites d'avocats ou la Clinique des Hautes Études Appliquées du droit qui a offert un conseil juridique pour, par exemple, initier un particulier à un projet entrepreneurial. La prochaine édition de la Nuit du droit est prévue en 2020.

JOËLLE MUNIER, présidente du tribunal de grande instance de Caen depuis décembre 2018, présidente de la Conférence nationale des tribunaux de grande instance « Ayant organisé au TGI d'Albi, pour la Nuit du droit 2018, la présentation scénarisée du procès des assassins du procureur du Roi Bernardin Fualdès, je peux affirmer que la Nuit du droit est une formidable occasion de familiariser nos concitoyens à toutes les formes du droit et de les sensibiliser à son importance dans leur vie quotidienne, en les amenant, à travers des manifestations attractives, à accéder à un domaine souvent méconnu. C'est également un temps fort pour fédérer les magistrats, les personnels des tribunaux, les différents professionnels du droit, les universitaires, les partenaires associatifs autour d'un objectif commun : présenter le droit sous un autre jour. »

64 villes
112 événements

Fort-de-France
1 événement

Cayenne
1 événement

Saint-Denis
1 événement

Nouméa
1 événement

Le salon du livre juridique fête ses dix ans

La dixième édition du salon du livre juridique s'est tenue le samedi 6 octobre 2018 dans l'aile Montpensier du Palais-Royal. Organisé par le Club des juristes et le Conseil constitutionnel, il a réuni plus de 1 200 visiteurs venus à la rencontre des éditeurs juridiques et des 200 auteurs présents.

Tout au long de la journée se sont tenus des débats, des démonstrations et des conférences sur l'évolution de la pratique du droit et l'exercice des professions juridiques à travers la « legaltech ». Les visiteurs ont pu participer, pour cette occasion, à une chasse aux trésors et gagner des ouvrages ou des abonnements à des revues juridiques.

Comme lors des précédentes éditions, ont été décernés des Prix du livre juridique et du livre de la pratique juridique.

Pour cet anniversaire, Madame Nicole Belloubet, ministre de la Justice, garde des Sceaux, présidente du jury, a remis le Prix du livre juridique à Monsieur Christophe Jamin, directeur de l'École de Droit de Sciences Po et à Monsieur Fabrice Melleray, professeur de droit à Sciences Po, auteurs de *Droit civil et droit administratif - Dialogue(s) sur un modèle doctrinal* paru chez Dalloz.

Le Prix du livre de la pratique juridique a, quant à lui, été remis à Madame Marie Cresp, maître de conférences de droit privé à l'Université Bordeaux Maigne et à Madame Marion Ho-Dac, maître de conférences de droit privé à l'Université Polytechnique Hauts-de-France pour l'ouvrage co-écrit avec Madame Sandrine Sana-Chaillé de Néré, professeure à l'Université Montesquieu de Bordeaux et feu Monsieur Jean Hauser, professeur émérite de l'Université Montesquieu - Bordeaux IV sur le droit de la famille.

6 OCTOBRE
2018

Le prix de thèse

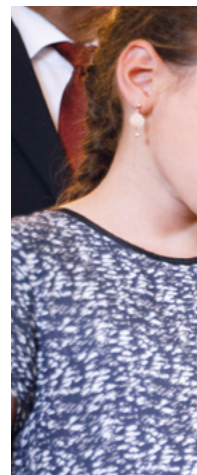
Le vingt-deuxième jury du prix de thèse s'est réuni le 15 mai 2019. Sous la présidence de Laurent Fabius, il a attribué le prix à Théo Ducharme (Université de Paris I) pour sa thèse sur « La responsabilité de l'État du fait des lois déclarées contraires à la Constitution ». L'auteur, en s'appuyant sur la définition du déni de justice retenue par le doyen Favoreu et sur une analyse fine des jurisprudences récentes, éclaire la possible reconnaissance d'une voie de droit permettant l'indemnisation des préjudices consécutifs à l'application d'une loi inconstitutionnelle. Le jury était composé des professeurs Ferdinand Mélin-Soucramanien (Bordeaux), Romain Rambaud, (Grenoble-Alpes) et Ariane Vidal-Naquet (Aix-Marseille), de Corinne Luquiens et Claire Bazy-Malaurie, membres du Conseil constitutionnel, et du secrétaire général du Conseil constitutionnel.

La thèse sera publiée à l'automne 2019 dans la collection « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique » des éditions LGDJ-Lextenso.

15 MAI
2019

THÉO DUCHARME

« C'est un grand honneur pour le lauréat de voir ses travaux récompensés par le prix de thèse du Conseil constitutionnel. Cette distinction, outre le fait qu'elle consacre plusieurs années de recherches, participe grandement à la diffusion de celle-ci par le biais d'une publication dans une collection de renom. »



Concours national

Découvrons notre Constitution : le palmarès 2019

4 JUIN
2019

Monsieur Laurent Fabius, président du Conseil constitutionnel, et Monsieur Jean-Michel Blanquer, ministre de l'Éducation nationale et de la jeunesse, ont récompensé le 4 juin 2019 les lauréats du concours national Découvrons notre Constitution, à l'occasion d'une cérémonie de remise de prix organisée au Conseil constitutionnel.

Lancé en 2016, Découvrons notre Constitution a été conçu comme une action éducative prenant la forme d'une invitation aux élèves et enseignants du primaire au lycée à appréhender les grands principes constitutionnels par la réalisation d'un travail collectif présenté à un jury national. Pour la désignation des lauréats de l'édition 2019, le jury, composé de membres du Conseil constitutionnel et de représentants du ministère de l'Éducation nationale, s'est réuni le 13 mai 2019 et a décidé de récompenser les meilleurs projets présentés par catégorie d'établissements.

Le palmarès 2019 a ainsi distingué la classe de CM1 de l'école Blaise Pascal de Gagny (académie de Créteil) pour la réalisation d'un

roman-photo intitulé *Nous tous - Le grand roman-photo*, la classe de 4^e du collège Jean Jaurès de Poissy (académie de Versailles) pour un jeu de société intitulé *Un jeu révolutionnaire* et la classe de 1^{er} S3 du Lycée Guy Mollet d'Arras (académie de Lille) pour la réalisation d'une vidéo intitulée *La Constitution, ses avancées et ses limites*.

Au cours de la cérémonie, Messieurs Fabius et Blanquer ont tenu à remercier l'ensemble des professeurs qui se sont engagés dans ce concours pour faire connaître aux élèves les grands principes constitutionnels de la République. Cette 3^e édition a en effet connu une participation en hausse, notamment avec celle des établissements scolaires ultramarins. Parmi les sujets les plus fréquemment abordés figurent la citoyenneté et la protection de l'environnement.

Les classes participantes ont travaillé tout au long de l'année sur les grands principes constitutionnels afin de réaliser leurs projets, libres autant sur la forme que sur le fond.

CÉCILE LAPORTE-RYKAERT,
professeure des écoles CM1
à l'école primaire Blaise
Pascal de Gagny

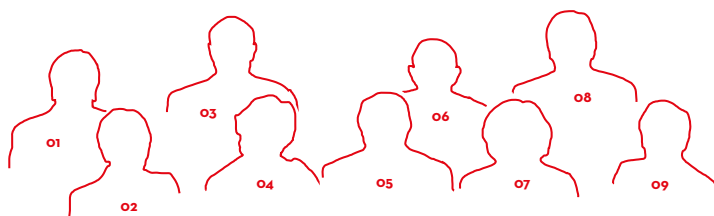
« Être ici, c'est une grande fierté parce que c'est la récompense de tous les efforts. Les élèves ont mis beaucoup d'énergie à un apprentissage des valeurs de notre pays. »



YASSINE, élève en classe de 4^e
au collège Jean Jaurès de Poissy
« Ce concours nous a appris
à être citoyen. »



La composition du Collège

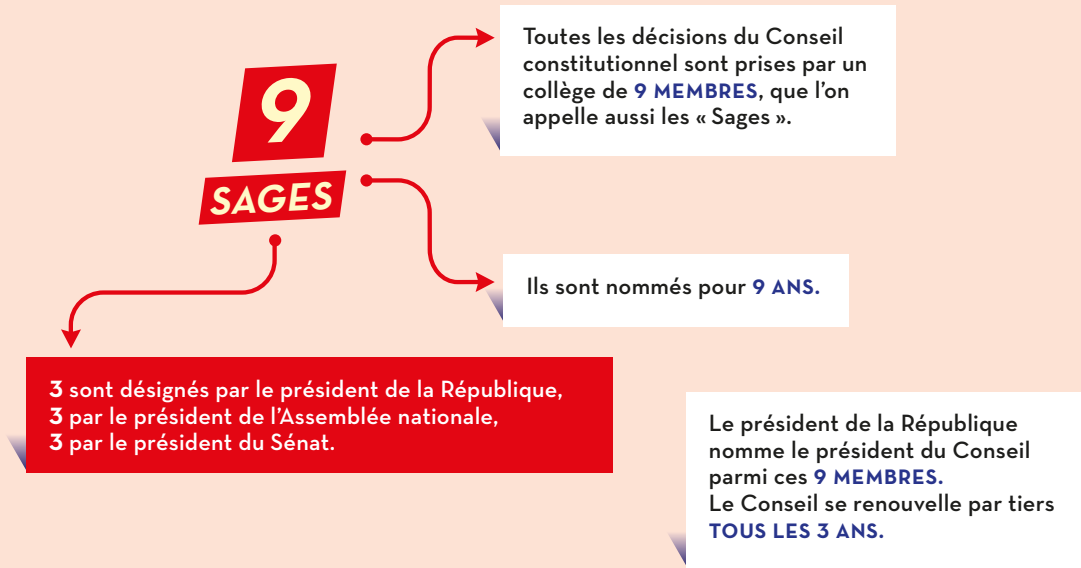


LES MEMBRES AU 1^{er} SEPTEMBRE 2019

- 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



L'indépendance de l'institution est assurée par :

Le mandat non renouvelable des membres nommés.

Une stricte obligation de réserve.

Une incompatibilité avec toute fonction électorale 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.

Trois nouveaux membres

L'année 2019 a été marquée par un renouvellement triennal du Collège. Alors que les mandats de MM. CHARASSE, JOSPIN et HYEST prenaient fin le 11 mars 2019 à minuit, le président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat ont fait connaître le 13 février 2019 qu'ils entendaient respectivement nommer, en vertu de l'article 56 de la Constitution, MM. MÉZARD, PILLET et JUPPÉ pour leur succéder.

La Constitution prévoit en effet que le Collège des Sages, composé de neuf membres nommés pour un mandat unique de neuf ans, est renouvelé par tiers tous les trois ans.

Les nominations de MM. MÉZARD, PILLET et JUPPÉ ont été soumises, conformément à la Constitution, à une audition préalable par les commissions des lois des assemblées selon la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13, le membre nommé par le président de la République étant soumis à une audition devant les commissions de chaque assemblée tandis que les membres nommés par le président du Sénat et par le président de l'Assemblée nationale ne sont auditionnés que par la commission des lois de la même assemblée.

Après leur audition par les commissions parlementaires compétentes le 21 février 2019, MM. MÉZARD, PILLET et JUPPÉ ont été nommés au Conseil constitutionnel par des actes parus au Journal officiel de la République française daté du 23 février 2019.

Après avoir prêté serment au Palais de l'Élysée devant le président de la République Monsieur Emmanuel MACRON, le 11 mars 2019, MM. MÉZARD, PILLET et JUPPÉ ont officiellement pris leurs nouvelles fonctions le 12 mars 2019.



Jacques Mézard

Nommé le 22 février 2019
par le président de la
République

A prêté serment le 11 mars
2019 devant le président de
la République

Né le 3 décembre 1947, Jacques Mézard est titulaire d'un diplôme d'études supérieures de droit privé. Parallèlement à sa carrière d'avocat au barreau de Paris tout d'abord, puis au barreau d'Aurillac, Jacques Mézard a mené une partie de sa carrière comme chargé d'enseignement à l'Université de Paris I (1971-1976). Il a par ailleurs siégé, de 1971 à 1975, comme vice-président de l'Université de Paris II et du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Il est élu en tant qu'adjoint au maire d'Aurillac en 1991. Jacques Mézard est par ailleurs élu conseiller général du Cantal et président de la communauté d'agglomération du Bassin d'Aurillac de 2001 à 2017. Sénateur du Cantal de 2008 jusqu'à sa nomination au Conseil constitutionnel, Jacques Mézard est vice-président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation de 2009 à 2017.

Il a également assumé des responsabilités gouvernementales comme ministre de l'Agriculture et de l'alimentation (mai-juin 2017), puis ministre de la Cohésion des territoires (2017-2018).



François Pillet

Nommé le 21 février 2019
par le président du Sénat

A prêté serment le 11 mars
2019 devant le président de
la République

Né le 13 mai 1950, François Pillet est titulaire d'une licence et d'un diplôme d'études supérieures de droit privé.

François Pillet poursuit dans un premier temps une double carrière dans l'avocature et l'enseignement. Il enseigne tout d'abord comme chargé de cours de droit à l'institution Sainte-Marie de Bourges, puis à la CCI de Bourges et du Cher ainsi qu'à l'institut d'études comptables. Il est par ailleurs désigné à la vice-présidence de l'École du Centre-Ouest des avocats de Poitiers.

Avocat à la cour d'appel de Bourges (1975-2013), François Pillet est bâtonnier de l'Ordre des avocats du ressort de la cour d'appel de Bourges de 1986 à 1991.

À partir des années 90, François Pillet poursuit une carrière d'élu en qualité de premier adjoint au maire, puis maire de Mehun-sur-Yèvre (1995-2014). Il est conseiller général du Cher de 1998 à 2008, et élu sénateur en 2008 et 2014.

Avant sa nomination au Conseil constitutionnel, François Pillet a été juge titulaire à la Cour de justice de la République (2014-2019).



Alain Juppé

Nommé le 21 février
2019 par le président de
l'Assemblée nationale

A prêté serment le 11 mars
2019 devant le président de
la République

Né le 15 août 1945, Alain Juppé est agrégé de lettres classiques et diplômé de l'ENS et de l'ENA (promotion 1972). Il débute sa carrière comme inspecteur des finances avant de rejoindre, en 1976, le comité interministériel pour la promotion de l'emploi en qualité d'adjoint au secrétaire permanent. Alain Juppé intègre ensuite plusieurs cabinets ministériels (1976-1978) avant d'assumer plusieurs mandats d'élu. Il est en effet élu en qualité d'adjoint au maire à la Ville de Paris (1983-1995) puis maire de Bordeaux (1995-2004 et 2006-2019). Alain Juppé a également été député européen de 1984 à 1986. À partir des années 80, Alain Juppé occupe de nombreuses responsabilités ministérielles : ministre délégué au Budget et porte-parole du Gouvernement (1986-1988), ministre d'État, ministre de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durable (mai-juin 2007), ministre d'État, ministre de la Défense et des anciens combattants (2010-2011). Alain Juppé est nommé, à deux reprises, ministre des Affaires étrangères (1993-1995 et de 2011 à 2012).

Il exerce les fonctions de Premier ministre (1995-1997) sous le premier mandat de Jacques Chirac.

Le
référé
d'initia
partag

En 2019, la procédure du référendum d'initiative partagée est mise en œuvre pour la première fois depuis son introduction par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Le Conseil constitutionnel, chargé de veiller à la régularité des opérations à chaque étape de la procédure, déploie ainsi un volet jusqu'ici inusité de sa mission de juge électoral.

référendum d'initiative partagée

Une première mise en œuvre

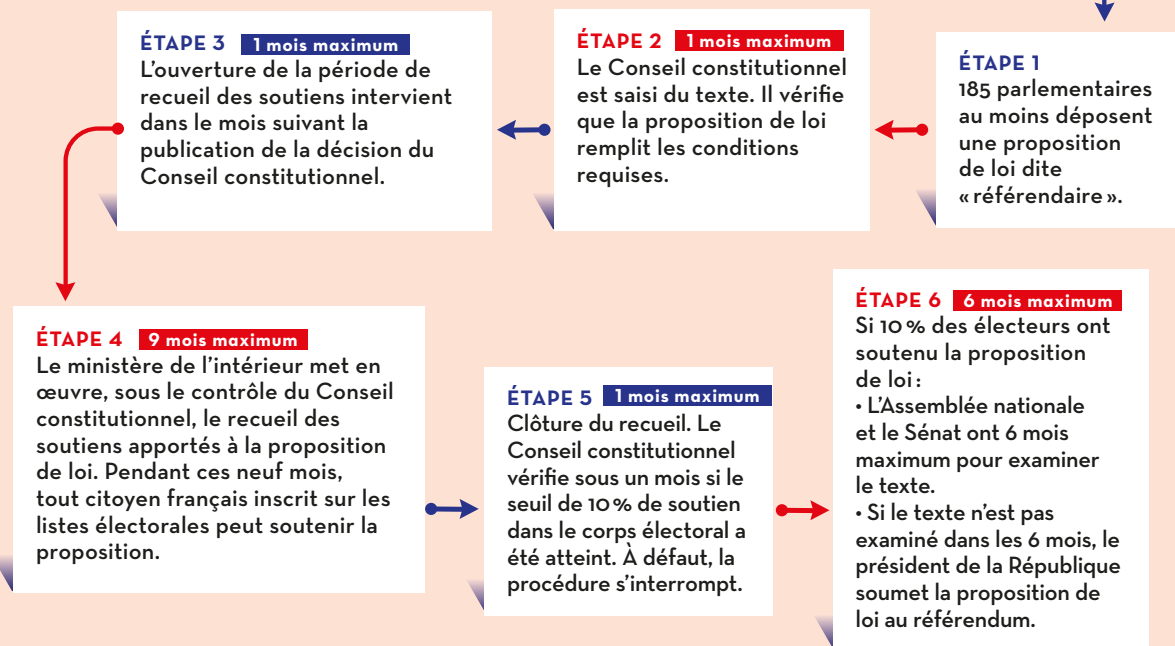
La procédure du référendum d'initiative partagée a été instituée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Elle est mise en œuvre pour la première fois à l'occasion du dépôt d'une initiative référendaire visant à affirmer le caractère de service public national du Groupe ADP. 248 parlementaires ont enclenché la procédure en déposant cette proposition de loi.

QU'EST-CE QUE LE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE ?

Le référendum d'initiative partagée (RIP) est une procédure qui permet à une proposition de loi, présentée par un cinquième des membres du Parlement, d'être inscrite à l'ordre du jour des assemblées si elle est soutenue par 10 % des électeurs.

Le référendum d'initiative partagée est décrit dans l'article 11 de la Constitution. Plusieurs aspects de cette procédure ont été précisés par des textes d'application.

LE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE, COMMENT ÇA MARCHE ?



QUEL EST LE RÔLE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DANS LA PROCÉDURE DU RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE ?

Le Conseil constitutionnel a pour rôle de veiller à la régularité des opérations dans le cadre de la procédure du référendum d'initiative partagée.

Avant la période de recueil des soutiens

Après le dépôt de la proposition de loi référendaire devant l'une des deux assemblées, le président de l'assemblée concernée doit la transmettre sans délai au Conseil constitutionnel.

Dans un délai d'un mois, il revient alors au Conseil constitutionnel de vérifier :

■ que la proposition de loi est présentée par au moins un cinquième des membres du Parlement ;

■ que l'objet de la proposition de loi respecte les conditions posées aux troisième et sixième alinéas de l'article 11 de la Constitution, c'est-à-dire que la proposition :

- porte « sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions » ;
- n'a pas pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an ;
- ne porte pas sur le même sujet qu'une proposition de loi rejetée par référendum il y a moins de deux ans.

■ qu'aucune disposition de la proposition de loi n'est contraire à la Constitution.

Durant la période de recueil des soutiens

Si la proposition de loi référendaire a été déclarée conforme par le Conseil constitutionnel, le ministre de l'intérieur met en œuvre le recueil des soutiens, au cours d'une période de neuf mois.

Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de recueil des soutiens. Il peut être saisi par tout électeur durant cette période ou dans un délai de dix jours suivant sa clôture.

Les réclamations sont examinées par une formation composée de trois membres désignés pour une durée de cinq ans par le Conseil constitutionnel, sur proposition de son président, parmi les magistrats de l'ordre judiciaire ou les membres des juridictions administratives, y compris honoraires.

En cas de rejet de sa réclamation, l'électeur peut déposer un recours devant le Conseil constitutionnel, par le biais du site internet de recueil des soutiens ou par courrier.

Si le Conseil constitutionnel constate l'existence d'irrégularités dans le déroulement des opérations, il lui appartient d'apprécier s'il y a lieu, de maintenir lesdites opérations, soit de prononcer leur annulation totale ou partielle.

Le Conseil constitutionnel peut ordonner toute enquête et se faire communiquer tout document ayant trait aux opérations de recueil des soutiens. Il peut commettre un de ses membres ou un délégué pour recevoir sous serment les déclarations des témoins ou pour diligenter sur place d'autres mesures d'instruction.

Le ministre de l'intérieur communique au Conseil constitutionnel, à sa demande, la liste des soutiens recueillis.

À l'issue des neuf mois, le Conseil constitutionnel dispose d'un mois pour déclarer si la proposition de loi a recueilli le nombre de soutiens valables d'au moins un dixième des électeurs inscrit sur les listes électorales.

Dans le cas où un référendum est convoqué

Le Conseil constitutionnel suit l'intégralité des opérations du référendum. Il veille à leur régularité et juge les réclamations. Enfin, il assure le décompte des voix et proclame les résultats.

LA DÉCISION 2019-1 RIP DU 9 MAI 2019, POINT DE DÉPART DE LA PROCÉDURE EN COURS

Par sa décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris, dont il avait été saisi le 10 avril dernier, et qui avait été signée par 248 députés et sénateurs. Cette proposition de loi est la première à avoir été soumise au Conseil constitutionnel et à avoir atteint ce premier stade de la procédure du référendum d'initiative partagée (RIP).

Par cette décision, le Conseil constitutionnel a jugé que les conditions constitutionnelles et organiques d'ouverture de la phase de la procédure du RIP étaient remplies.

La période de recueil des soutiens des électeurs, qui doit intervenir dans le mois suivant la publication au Journal officiel de la décision du Conseil constitutionnel, s'est ainsi ouverte le 13 juin 2019 à minuit, pour une durée de neuf mois.

À l'issue de cette période, il appartiendra au Conseil constitutionnel de déterminer si la proposition de loi aura recueilli le soutien du dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, soit au moins 4 717 396 soutiens, ainsi qu'il l'a jugé par sa décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019.

LE POINT DE VUE DE...

Romain Rambaud

professeur agrégé de droit public,
Université Grenoble-Alpes

Il n'est désormais plus possible de professer dans nos amphithéâtres, comme c'était le cas depuis 2008, que le référendum prévu par l'article 11 al. 3 et suivants de la Constitution est une procédure totalement inefficace. Il faut cependant souligner que si, par la décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019, le Conseil constitutionnel a consacré la qualification de « référendum d'initiative partagée », cette expression reste critiquable au sens où ce référendum est bien d'initiative « parlementaire », les citoyens n'intervenant qu'au soutien, et non à l'origine, de la procédure. Ceci changera peut-être, si une réforme constitutionnelle advient.

La décision n° 2019-1 RIP est remarquable sur d'autres aspects. Bien sûr, il s'agit du premier contrôle de constitutionnalité direct d'un texte à vocation référendaire, permis par la réforme de 2008 : dans la mesure où le juge constitutionnel ne peut contrôler *a posteriori* l'« expression directe de la souveraineté nationale » (décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962), seul un contrôle *a priori* permet de garantir l'État de droit sans s'opposer au souverain. Sur le fond, la solution respecte la jurisprudence qui laisse au législateur le choix de décider ce qui relève d'un service public national. S'agissant du rôle du Conseil constitutionnel, celui-ci a su s'extraire des polémiques politiques et appliquer le seul droit en appréciant les critères, conformément aux textes (art. 2 de la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013), « à la date d'enregistrement de la saisine », de sorte qu'aucune loi déjà promulguée ne s'opposait au RIP. Il fallut tout de même un communiqué du président Laurent Fabius pour rappeler le bon sens (communiqué du 16 mai 2019).

Ce faisant, le Conseil constitutionnel a poursuivi son office de protection de la Constitution en ce que celle-ci garantit la possibilité d'un RIP (décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014). C'est heureux, mais hélas ne suffira pas au développement de la démocratie directe en France.



Les
décisions
2018-

LE CONTRÔLE DE
CONSTITUTIONNALITÉ
A PRIORI

Le Conseil constitutionnel est en constante évolution, même lorsqu'il s'agit d'une mission historique telle que le contrôle *a priori* des lois.

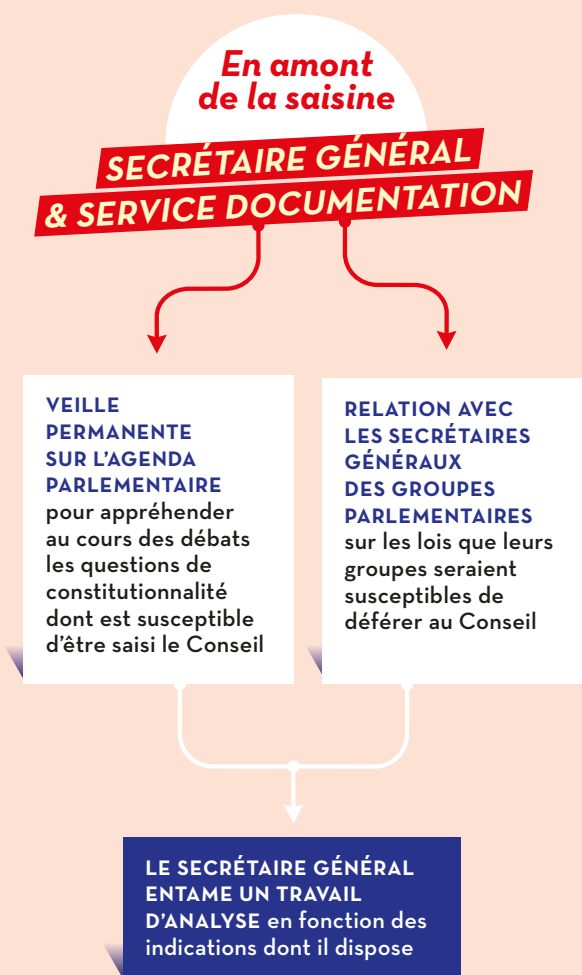
Cette année, le Conseil a en effet décidé de rendre publiques les contributions extérieures reçues dans le cadre de ce contrôle, gagnant encore en transparence. Le contenu de ces consultations est désormais consultable sur le site internet de l'institution.

ions
-2019

Pour rendre ses décisions dans les meilleurs délais, le Conseil constitutionnel s'appuie sur les expertises de ses services internes et sur une organisation très précise. Il cherche à anticiper sur de possibles saisines suivant les travaux du Parlement. Le président du Conseil arrête un calendrier de travail qui est régulièrement actualisé au rythme des saisines. Les schémas suivants donnent une vision des étapes clés du parcours d'un dossier au sein du Conseil constitutionnel, de l'arrivée de la saisine à la décision.

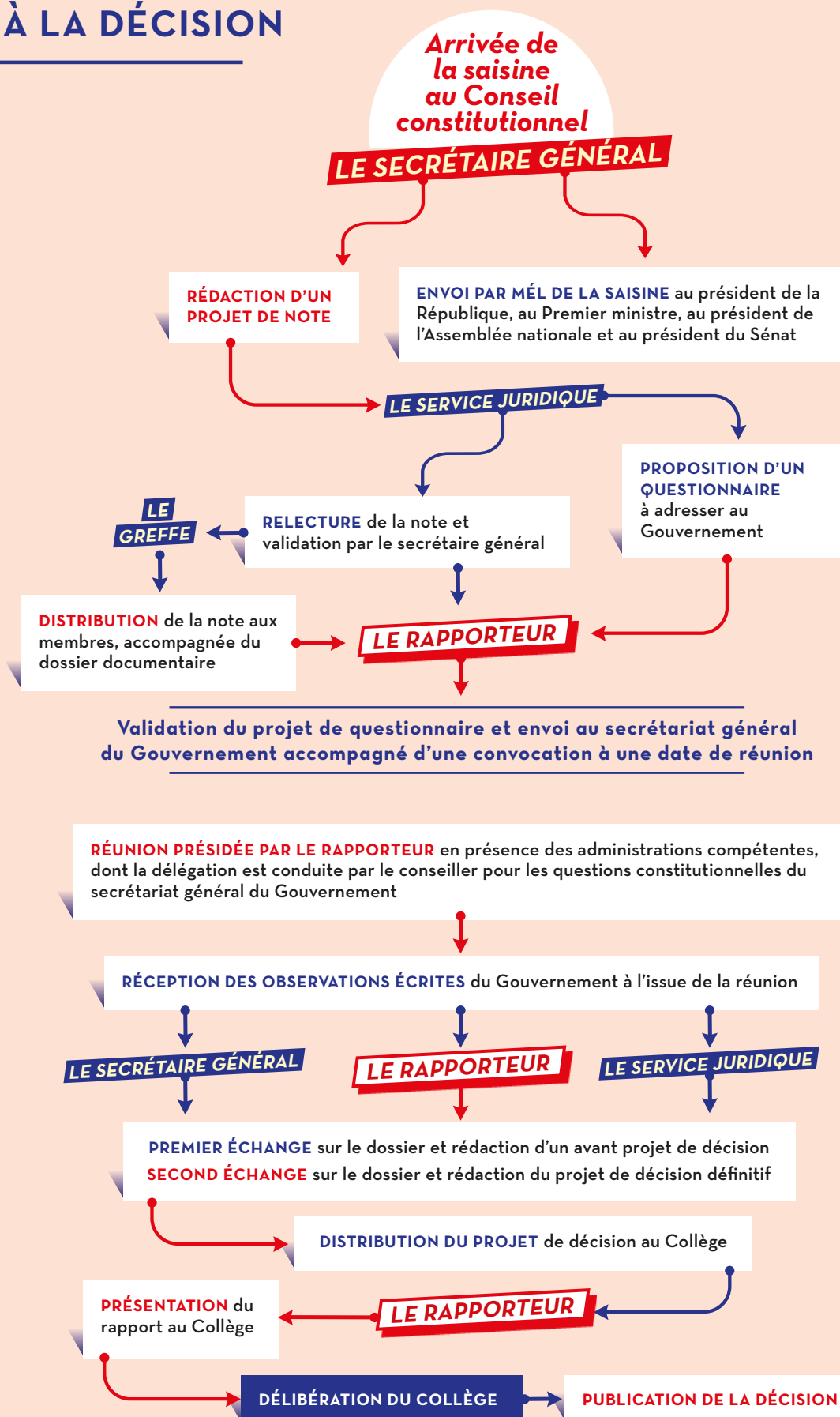
Le contrôle des lois a priori

DE LA SAISINE



À LA DÉCISION

1 mois



Lutte contre la manipulation de l'information

DÉCISION N° 2018-773 DC

20 décembre 2018

Loi organique et loi ordinaire relatives à la lutte contre la manipulation de l'information

[Conformité - réserve]

Le Conseil constitutionnel a été saisi de la loi organique relative à la lutte contre la manipulation de l'information et de plusieurs dispositions de la loi ordinaire ayant le même objet.

S'agissant en particulier de l'article L. 163-2 du code électoral, nouvellement issu de l'article 1^{er} de la loi ordinaire, qui instaure une procédure de référé permettant d'obtenir, pendant les trois mois précédant une élection générale, la cessation de la diffusion de fausses informations sur les services de communication au public en ligne, lorsqu'elles sont de nature à altérer la sincérité du scrutin, le Conseil constitutionnel a admis sa conformité à la Constitution sous plusieurs réserves d'interprétation.

Il a examiné ces dispositions au regard de la liberté d'expression et de communication garantie par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, mais aussi au regard du principe de sincérité du scrutin, qui découle de l'article 3 de la Constitution.

En ce qui concerne la liberté d'expression et de communication, dans le prolongement de sa jurisprudence traditionnelle, il a rappelé que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Il en va notamment ainsi, compte tenu de l'état actuel des moyens de communication, de son exercice par le biais des services de communication au public en ligne, eu égard au développement généralisé de ces services ainsi

Le Conseil constitutionnel juge qu'il appartient au législateur de concilier le principe constitutionnel de sincérité du scrutin avec la liberté constitutionnelle d'expression et de communication

qu'à leur importance pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions. Toutefois, il est loisible au législateur 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.

Le Conseil constitutionnel juge qu'il appartient au législateur de concilier le principe constitutionnel de sincérité du scrutin avec la liberté constitutionnelle d'expression et de communication.

À l'aune de ces exigences constitutionnelles, il a relevé notamment que, en instaurant une procédure de référé pour

obtenir la cessation de la diffusion de certaines fausses informations susceptibles de porter atteinte à la sincérité du scrutin, le législateur a entendu lutter contre le risque que les citoyens soient trompés ou manipulés dans l'exercice de leur vote par la diffusion massive de telles informations sur des services de communication au public en ligne. Il a ainsi entendu assurer la clarté du débat électoral et le respect du principe de sincérité du scrutin. En outre, la procédure de référé ne concerne que les contenus publiés sur des services de communication au public en ligne. Or, ces derniers se prêtent plus facilement à des manipulations massives et coordonnées en raison de leur multiplicité et des modalités particulières de la diffusion de leurs contenus.

S'agissant du champ de la procédure de référé qui était critiquée, le Conseil constitutionnel a également relevé que le législateur a strictement délimité les informations pouvant en faire l'objet. Il juge, d'une part,

que cette procédure ne peut viser que des allégations ou imputations inexactes ou trompeuses d'un fait de nature à altérer la sincérité du scrutin à venir. Ces allégations ne recouvrent ni les opinions, ni les parodies, ni les inexactitudes partielles ou les simples exagérations. Elles sont celles dont il est possible de démontrer la fausseté de manière objective. D'autre part, seule la diffusion de telles allégations ou imputations répondant à trois conditions cumulatives peut être mise en cause : elle doit être artificielle ou automatisée, massive et délibérée.

**Le Conseil a
cependant rappelé
que la liberté
d'expression revêt
une importance
particulière dans le
débat politique et
dans les campagnes
électorales**

Il a cependant rappelé que la liberté d'expression revêt une importance particulière dans le débat politique et dans les 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.

Il juge dès lors que, compte tenu des conséquences d'une procédure pouvant avoir pour effet de faire cesser la diffu-

sion 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 aussi être manifeste.

Sous ces réserves, il juge que les dispositions contestées ne portent pas à la liberté d'expression et de communication une atteinte qui ne serait pas nécessaire, adaptée et proportionnée.

Le Conseil constitutionnel a également jugé conformes à la Constitution des dispositions insérées dans la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication par les articles 5, 6, 8 et 10 de la loi déferée, relatives aux pouvoirs du Conseil supérieur de l'audiovisuel dans la régulation de la diffusion de services de radio et de télévision.

Financement de la sécurité sociale

DÉCISION
N° 2018-776 DC

21 décembre 2018

Loi de financement
de la sécurité sociale
pour 2019

[Non-conformité partielle]

Le Conseil constitutionnel a été saisi de plusieurs dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

Le Conseil constitutionnel a notamment écarté des critiques formulées par les parlementaires à l'encontre de l'article 7 de la loi, qui établissait, à compter du 1^{er} septembre 2019, une réduction des cotisations salariales dues au titre des heures supplémentaires et complémentaires de travail effectuées par les salariés et les agents publics.

Pour écarter le grief selon lequel auraient été méconnus par ces dispositions les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques, le Conseil a notamment relevé que la réduction de cotisations salariales s'applique non seulement aux rémunérations versées aux salariés à temps plein au titre des heures supplémentaires, mais aussi à celles versées aux salariés à temps partiel au titre des heures complémentaires. Elle s'applique également à la majoration de rémunération versée aux salariés ayant conclu la convention de forfait en jours sur l'année en contrepartie de leur renonciation à des jours de repos. Dès lors, dans la définition du champ de la réduction de cotisations salariales en cause, les dispositions contestées n'instaurent ni différence de traitement ni rupture d'égalité devant les charges



publiques au détriment des salariés à temps partiel ou de ceux soumis à une convention de forfait en jours. Elles n'en instaurent pas davantage entre les femmes et les hommes.

Le Conseil constitutionnel a également jugé que ne porte atteinte ni au droit à la protection de la santé, ni au principe d'égalité devant le service public, l'article 43 de la loi, qui autorise, à titre expérimental, un établissement de santé à facturer une prestation d'hospitalisation lorsque son service d'urgence réoriente un patient vers un autre type de prise en charge. Il relève à ce titre que ces

Les lois de financement
de la sécurité sociale ont
été créées par la révision
de la Constitution du
22 février 1996.



dispositions se bornent à prévoir que, à titre expérimental, lorsque les services d'urgence des établissements de santé décident de réorienter un patient vers une offre de soins plus adaptée, cette réorientation, qui s'effectue en fonction de la situation médicale du patient, puisse faire l'objet d'une facturation au titre d'une prestation d'hospitalisation.

Le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution des dispositions de l'article 51 visant à garantir la disponibilité de produits et prestations éligibles à une prise en charge intégrale par l'assurance maladie et les assurances

complémentaires afin de permettre aux assurés sociaux d'accéder à certains produits de santé, tels que des produits d'optique, des prothèses auditives et des prothèses dentaires, sans reste à charge.

Pour écarter le grief formulé par l'un des recours à l'encontre de ces dispositions au regard de la liberté d'entreprendre, il relève que l'obligation instituée par les dispositions contestées ne peut s'appliquer qu'aux fabricants qui entendent obtenir l'inscription, sur la liste ouvrant droit à un remboursement par l'assurance maladie, d'un produit ou d'une prestation relevant d'une catégorie dont l'une des classes a vocation à faire l'objet d'une prise en charge renforcée. Lorsqu'un fabricant s'est abstenu de demander une telle inscription pour l'un des produits de la catégorie en cause, l'obligation instituée par les dispositions contestées ne s'impose pas à lui. Lorsqu'un fabricant a obtenu une telle inscription, cette obligation, qui est la contrepartie du remboursement par l'assurance maladie, ne porte pas une atteinte manifestement disproportionnée à la liberté d'entreprendre.

En revanche, pour des raisons de procédure, le Conseil constitutionnel a censuré les mots « et 2020 » figurant à l'article 68 de la loi déferée, qui prévoit une revalorisation annuelle de certaines prestations sociales selon un taux inférieur à celui de l'inflation. Il a relevé que l'année 2020 n'est pas couverte par la loi de financement et que, malgré la circonstance qu'elles auraient un effet sur la base de revalorisation des prestations sociales dues au titre des années ultérieures, ces dispositions ne présentent dès lors pas un caractère permanent au sens du 2^e du C du paragraphe V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

**Le Conseil
constitutionnel
a censuré les mots
« et 2020 »
figurant à
l'article 68
de la loi déferée**

Loi de finances

DÉCISION
N° 2018-777 DC

28 décembre 2018

Loi de finances pour
2019

[Non-conformité partielle]

Plusieurs dispositions de la loi de finances pour 2019 ont été contestées devant le Conseil constitutionnel avant qu'elle n'entre en vigueur.

Examinant les critiques adressées par les députés requérants au regard du principe d'égalité devant les charges publiques à certaines dispositions de l'article 40 de la loi visant à assouplir certaines conditions auxquelles est subordonnée l'exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit en cas de transmission des parts ou actions de sociétés faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation (dispositif dit du « Pacte Dutreil »), le Conseil constitutionnel a notamment relevé qu'aux termes de ces dispositions, d'une part, le maintien du bénéfice de l'exonération en cas de cession ou de donation pendant la période d'engagement collectif de conservation ne s'applique que dans le cas où la transmission est opérée au profit d'un autre associé de cet engagement. D'autre part, les titres cédés ou donnés n'en bénéficient pas.

La cession de titres à des associés soumis à l'engagement collectif ne remettant pas en cause la stabilité de l'actionnariat et la pérennité de l'entreprise, il a jugé que ces dispositions ne sont pas, au regard de l'objectif poursuivi par le législateur qui est précisément de favoriser la transmission d'entreprise dans des conditions permettant d'assurer tant cette stabilité de l'actionnariat que la pérennité de l'entreprise, de nature à entraîner une rupture caractérisée devant les charges publiques.

En revanche, le Conseil constitutionnel a partiellement censuré l'article 81 de la loi en ce qu'il exigeait, pour les étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse et qui résident en Guyane, des délais spécifiques de détention d'un titre de séjour pour bénéficier du revenu de solidarité active.

Aux termes de ces dispositions, un étranger ressortissant des États précités devait, pour bénéficier du revenu de solidarité active en Guyane, être titulaire depuis quinze ans d'un titre de séjour l'autorisant à travailler. Lorsque cet étranger était une personne isolée assumant la charge d'enfants ou une femme isolée en état de grossesse, ces mêmes dispositions réduisaient ce délai à cinq ans. Sur les autres parties du territoire de la République, à l'exception de Mayotte, le premier de ces délais est de cinq ans, tandis qu'il n'en est pas exigé dans le second cas.

Le Conseil constitutionnel a relevé que ces dispositions instituaient une différence de traitement, pour l'obtention du revenu de solidarité active, entre les étrangers résidant en Guyane et ceux résidant sur d'autres parties du territoire de la République, à l'exception de Mayotte.

Il a jugé que si la population de la Guyane comporte, par rapport à l'ensemble de la population résidant en France, une forte proportion de personnes de nationalité étrangère, dont beaucoup en situation irrégulière et si ces circonstances constituent,

au sens de l'article 73 de la Constitution, des « caractéristiques et contraintes particulières » de nature à permettre au législateur, afin de lutter contre l'immigration irrégulière en Guyane, d'y adapter, dans une certaine mesure, les lois applicables sur l'ensemble du territoire national, le législateur a, en imposant un délai de détention plus long en Guyane que sur le reste du territoire national aux seules fins de lutte contre l'immigration irrégulière, introduit une condition spécifique pour l'obtention du revenu de solidarité active sans lien avec l'objet de celui-ci. En outre, les dispositions contestées s'appliquent, en Guyane, à l'ensemble des étrangers en situation régulière, y compris à ceux légalement entrés sur son territoire et s'y étant régulièrement maintenus de manière continue. Elles s'appliquent également à des étrangers résidant en Guyane ayant régulièrement résidé précédemment sur une autre partie du territoire national en ayant un titre de séjour les autorisant à travailler.

Discutée et votée chaque année, la loi de finances a pour but de présenter les recettes et les dépenses de l'État.

Le Conseil constitutionnel en a déduit que, s'il appartient au législateur de définir les mesures propres à permettre de lutter contre l'immigration irrégulière, la différence de traitement instituée en matière d'accès au revenu de solidarité active ne saurait

Le Conseil a jugé que ces dispositions ne sont pas [...] de nature à entraîner une rupture caractérisée devant les charges publiques

être regardée comme justifiée au regard de l'objet de la loi. En outre, elle dépassait la mesure des adaptations susceptibles d'être justifiées par les caractéristiques et contraintes particulières de la collectivité de Guyane.



Loi de programmation et réforme pour la justice

**DÉCISION
N° 2019-778 DC**

21 mars 2019

**Loi de programmation
2018-2022 et de
réforme pour la justice**

[Non-conformité partielle -
réserve]

Saisi de pas moins de 57 des articles de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, le Conseil constitutionnel a, par la plus longue décision qu'il ait jamais rendue, censuré certaines de ces dispositions, principalement de nature pénale.

Sur le volet civil de la loi, le Conseil constitutionnel a censuré l'article 7 de la loi, visant à confier aux caisses d'allocations familiales, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, la délivrance de titres exécutoires portant sur la modification du montant d'une contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants.

Il a relevé que ces caisses sont des personnes privées en charge d'une mission de service public. Or, les dispositions contestées leur donnent compétence pour réviser le montant des contributions à l'entretien et à l'éducation des enfants qui ont fait l'objet d'une fixation par l'autorité judiciaire ou d'une convention homologuée par elle. De plus, en application du code de la sécurité sociale, elles sont tenues de verser l'allocation de soutien familial en cas de défaillance du parent débiteur de la contribution pour l'entretien et l'éducation des enfants et peuvent être ainsi intéressées à la détermination du montant des contributions.

Pour ces raisons, et alors même que les décisions de révision prises par les caisses pourraient faire l'objet d'un recours devant le juge aux affaires familiales, il a jugé que le législateur a autorisé une personne privée en charge d'un service public à modifier des décisions judiciaires sans assortir ce pouvoir de garanties suffisantes au regard des exigences d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.



Sur le volet pénal de la loi, s'il a validé diverses mesures de réforme de la procédure pénale, au nombre desquelles figurent notamment l'article 69 créant un parquet national antiterroriste, l'article 74 modifiant les conditions du prononcé des peines d'emprisonnement ferme ou l'article 93 habilitant le Gouvernement à réformer par voie d'ordonnance la justice pénale des mineurs, il a censuré notamment des dispositions de l'article 44 modifiant les conditions dans lesquelles il peut être recouru, dans le cadre d'une enquête ou d'une information judiciaire, à des interceptions de correspondances émises par la voie de communications électroniques.

Il a rappelé à cet égard que, si le législateur peut prévoir des mesures d'investigation spéciales en vue de constater des crimes et délits d'une gravité et d'une complexité particulières, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les

auteurs, c'est sous réserve, d'une part, que les restrictions qu'elles apportent aux droits constitutionnellement garantis soient proportionnées à la gravité et à la complexité des infractions commises et n'introduisent pas de discriminations injustifiées et, d'autre part, que ces mesures soient conduites dans le respect des prérogatives de l'autorité judiciaire, à qui il incombe en particulier de garantir que leur mise en œuvre soit nécessaire à la manifestation de la vérité.

Dans ce cadre, il a relevé que le législateur avait autorisé le recours à des mesures d'interception de correspondances émises par voie de communications électroniques pour des infractions ne présentant pas nécessairement un caractère de particulière gravité et complexité, sans assortir ce recours des garanties permettant un contrôle suffisant par le juge du maintien du caractère nécessaire et proportionné de ces mesures durant leur déroulé. Le législateur n'a donc pas opéré une conciliation équilibrée entre

Cette décision, qui est la plus longue jamais rendue par le Conseil constitutionnel, compte 395 paragraphes.



Le Conseil constitutionnel a censuré notamment des dispositions de l'article 44 modifiant les conditions dans lesquelles il peut être recouru, dans le cadre d'une enquête ou d'une information judiciaire, à des interceptions de correspondances émises par la voie de communications électroniques



LE POINT DE VUE DE...

Olivia Dufour

journaliste, présidente
du Cercle des journalistes juridiques

L'un des dangers attachés à l'insuffisance du budget de la justice depuis 200 ans en France réside dans la tentation de vouloir sacrifier les principes essentiels sur l'autel des gains de productivité. C'est ainsi qu'en matière de justice civile par exemple on observe la quasi-disparition de la collégialité en pratique, alors même qu'elle est considérée comme un gage de bonne justice et une aide autant qu'une protection pour le magistrat. De même, les audiences reculent à mesure que s'accroît le poids des nécessités de gestion qui la font passer pour une perte de temps inutile. La liste est longue de ces sacrifices petits ou grands inspirés plus ou moins consciemment par la pénurie structurelle de moyens. Il en est un que la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice s'apprêtait à faire et que le Conseil constitutionnel a fort judicieusement empêché.

La réforme prévoyait que le juge pourrait imposer à la personne détenue la visioconférence pour l'audience de prolongation de la détention provisoire. Le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition, au vu de l'importance de l'enjeu qu'est la liberté rapportée aux conditions dans lesquelles la visioconférence devait se tenir dans ce cas précis. Certes, ainsi qu'il a été plusieurs fois jugé tant rue de Montpensier qu'au Palais-Royal, cette mesure vise à « contribuer à la bonne administration de la justice et au bon usage des deniers publics », par exemple en économisant des frais d'escorte, mais comment ignorer son caractère déshumanisant ? Perçoit-on les situations et les êtres de la même façon derrière un écran ? La réponse est évidemment non. Il est des cas où les enjeux ne sont pas suffisamment graves pour justifier un face à face entre un homme et son juge, alors la visioconférence a toute sa place. Mais quand il est affaire de destin comme en droit des étrangers, ou de liberté en matière pénale, sans doute gagnerait-on à écouter les avocats lorsqu'ils affirment que le recours à la visioconférence devrait toujours être subordonné au consentement du justiciable.





l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions et le droit au respect de la vie privée et le secret des correspondances.

Il a de même censuré des dispositions de l'article 46 autorisant le recours à des techniques spéciales d'enquête, dans le cadre d'une enquête de flagrance ou préliminaire, pour tout crime, et non pour les seules infractions relevant de la criminalité et de la délinquance organisées.

S'agissant de techniques présentant un caractère particulièrement intrusif, le Conseil constitutionnel relève que, si le juge des libertés et de la détention peut ordonner à tout moment leur interruption, les dispositions contestées ne prévoyaient pas qu'il puisse accéder à l'ensemble des éléments de la procédure. Ainsi, alors que son autorisation est donnée pour une durée d'un mois, le juge n'a pas accès aux procès-verbaux réalisés dans le cadre de l'enquête en cours autres que ceux dressés en exécution de sa décision et il n'est pas informé du déroulé de l'enquête en ce qui concerne les investigations autres que les actes accomplis en exécution de sa décision.

Par ce motif notamment, le Conseil juge que le législateur n'a pas opéré une conciliation équilibrée entre, d'un côté, l'objectif de recherche des auteurs d'infractions et, de l'autre, le droit au respect de la vie privée, le secret des correspondances et l'inviolabilité du domicile.

S'agissant de l'organisation des juridictions, le Conseil constitutionnel a en revanche censuré l'article 95 substituant aux tribunaux d'instance et de grande instance les tribunaux judiciaires et l'article 106 organisant une expérimentation relative aux fonctions d'animation et de coordination attribuées à certains chefs de cour d'appel et à la spécialisation de cours d'appel en matière civile. 

Le législateur n'a donc pas opéré une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions et le droit au respect de la vie privée et le secret des correspondances



Le Conseil constitutionnel a rendu
20 décisions liées directement à la justice en
2018-2019, dont 3 DC et 17 QPC.

Maintien de l'ordre public lors des manifestations

DÉCISION N° 2019-780 DC

4 avril 2019

Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations

[Non-conformité partielle]

Saisi de la loi dite « anti-casseurs », le Conseil constitutionnel a validé des dispositions permettant certains contrôles sur réquisition judiciaire et la répression pénale de la dissimulation volontaire du visage mais il a censuré celles relatives au prononcé d'interdictions administratives individuelles de manifester.

Pour statuer sur la conformité à la Constitution des dispositions contestées, le Conseil constitutionnel a en particulier rappelé, sur la base de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, que 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.

S'agissant des dispositions de l'article 2 de la loi permettant, sous certaines conditions, à des officiers et, sous leur responsabilité, à des agents de police judiciaire, de procéder, sur les lieux d'une manifestation et à ses abords immédiats, à l'inspection visuelle

et à la fouille de bagages ainsi qu'à la visite des véhicules, le Conseil constitutionnel a relevé que ces opérations ne peuvent être réalisées que pour la recherche et la poursuite de l'infraction de participation à une manifestation ou à une réunion publique en étant porteur d'une arme. Elles poursuivent donc un objectif de recherche des auteurs d'une infraction de nature à troubler gravement le déroulement d'une manifestation. Ces opérations sont placées sous le contrôle d'un magistrat judiciaire qui en précise, dans sa réquisition, le lieu et la durée en fonction de ceux de la manifestation attendue. Ainsi, elles ne peuvent viser que des lieux déterminés et des périodes de temps limitées. Enfin,

Le législateur a procédé à une conciliation qui n'est pas déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles

ces dispositions ne peuvent conduire à une immobilisation de l'intéressé que le temps strictement nécessaire à leur réalisation. Elles n'ont donc pas, par elles-mêmes, pour effet de restreindre l'accès à une manifestation ni d'en empêcher le déroulement.

Le Conseil constitutionnel en déduit que le législateur a procédé à une conciliation qui n'est pas déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles rappelées plus haut et n'a pas porté au droit d'expression collective des idées et des opinions une atteinte qui ne serait pas nécessaire, adaptée et proportionnée.

S'agissant de l'article 6 punissant d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait pour une personne, au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique, de dissimuler volontairement tout ou partie de son visage sans motif légitime, le Conseil constitutionnel a en particulier relevé que, en retenant, comme élément constitutif de l'infraction, le fait de dissimuler volontairement une partie de son visage, le législateur a visé la circonstance dans laquelle une personne entend empêcher son identification, par l'occultation de certaines parties de son visage. En visant les manifestations « au cours ou à l'issue » desquelles des troubles à l'ordre public sont commis ou risquent d'être commis, le législateur a, d'une part, précisément défini la période pendant laquelle l'existence de troubles ou d'un risque de troubles doit être appréciée, qui commence dès le rassemblement des participants à la manifestation et se termine lorsqu'ils se sont tous dispersés. D'autre part, en faisant référence au risque de commission de troubles à l'ordre public, il a entendu viser les risques manifestes de tels troubles.

En revanche, s'agissant de l'article 3 qui permettait à l'autorité administrative, sous certaines conditions, d'interdire à une personne de participer à une manifestation sur la voie publique et, dans certains cas, de prendre part à toute manifestation sur l'ensemble du territoire national pour une durée d'un mois, le Conseil constitutionnel a notamment relevé que la menace d'une particulière gravité pour l'ordre public nécessaire au prononcé de l'interdiction de manifester devait résulter, selon les dispositions contestées, soit d'un « acte violent » soit d'« agissements » commis à l'occasion de manifestations au cours desquelles ont eu lieu des atteintes graves à l'intégrité physique des personnes ou des dommages importants aux biens.

Le législateur a porté au droit d'expression collective des idées et des opinions une atteinte qui n'est pas adaptée, nécessaire et proportionnée

Ainsi, le législateur n'a pas imposé que le comportement en cause présente nécessairement un lien avec les atteintes graves à l'intégrité physique ou les dommages importants aux biens ayant eu lieu à l'occasion de cette manifestation. Il n'a pas davantage imposé que la manifestation visée par l'interdiction soit susceptible de donner lieu à de tels atteintes ou dommages. En outre, l'interdiction peut être prononcée sur le fondement de tout agissement, que celui-ci ait ou non un lien avec la commission de violences. Enfin, tout comportement, quelle que soit son ancienneté, peut justifier le prononcé d'une interdiction de manifester. Dès lors, les dispositions contestées laissent à l'autorité administrative une latitude excessive dans l'appréciation des motifs susceptibles de justifier l'interdiction.

En outre, lorsqu'une manifestation sur la voie publique n'a pas fait l'objet d'une déclaration ou que cette déclaration a été tardive, l'arrêté d'interdiction de manifester est exécutoire d'office et peut être notifié à tout moment à la personne, y compris au cours de la manifestation à laquelle il s'applique.

Le Conseil constitutionnel a jugé que, ainsi, compte tenu de la portée de l'interdiction contestée, des motifs susceptibles de la justifier et des conditions de sa contestation, le législateur a porté au droit d'expression collective des idées et des opinions une atteinte qui n'est pas adaptée, nécessaire et proportionnée.

Croissance et transformation des entreprises

DÉCISION N° 2019-781 DC

16 mai 2019

Loi relative à la croissance et la transformation des entreprises

[Non-conformité partielle]

Saisi de certaines dispositions de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, le Conseil constitutionnel a écarté les critiques de fond adressées à plusieurs d'entre elles.

Le Conseil constitutionnel a en particulier rejeté, au regard notamment du principe d'égalité, des critiques dirigées contre l'article 11 modifiant les règles de décompte de l'effectif salarié d'une entreprise pour l'application de plusieurs obligations en matière sociale et contre l'article 20, réduisant le champ de l'obligation de désignation d'un commissaire aux comptes à certaines sociétés dépassant des seuils de bilan, de chiffre d'affaires ou d'effectifs.

S'agissant des critiques adressées aux articles 130 à 136 redéfinissant le cadre juridique applicable à la société Groupe ADP, dans la perspective de sa privatisation, le Conseil constitutionnel a tout d'abord écarté des griefs tirés de la méconnaissance du neuvième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, qui interdit de privatiser une entreprise ayant le caractère d'un monopole de fait ou d'un service public national.

Pour écarter la qualification de monopole de fait, le Conseil constitutionnel a relevé que, si la société Groupe ADP est chargée, à titre exclusif, d'exploiter plusieurs aéroports civils situés en Île-de-France, il existe sur le territoire français d'autres aéroports d'intérêt national ou international. En outre,

Le Conseil constitutionnel a jugé que l'aménagement, l'exploitation et le développement des aéroports de Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-Orly, Paris-Le Bourget ne constituent pas un service public national dont la nécessité découlerait de principes ou de règles de valeur constitutionnelle

si elle domine largement le secteur aéroportuaire français, la société Groupe ADP est en situation de concurrence croissante avec les principaux aéroports régionaux, y compris en matière de dessertes internationales, ainsi d'ailleurs qu'avec les grandes plateformes européennes de correspondance aéroportuaire. Enfin, le marché du transport sur lequel s'exerce l'activité du Groupe ADP inclut des liaisons pour lesquelles plusieurs modes de transport sont substituables. Le Groupe ADP se trouve ainsi, sur certains

trajets, en concurrence avec le transport par la route et le transport ferroviaire, en particulier pour ce dernier du fait du développement des lignes à grande vitesse.

Quant à l'existence d'un service public national, le Conseil constitutionnel a rappelé sa jurisprudence constante selon laquelle, si la nécessité de certains services publics nationaux découle de principes ou de règles de valeur constitutionnelle, en revanche la détermination des autres activités qui doivent être érigées en service public national est laissée à l'appréciation du législateur ou de l'autorité réglementaire selon les cas, en fixant leur organisation au niveau national. Comme il l'avait fait par sa décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019, il a jugé que l'aménagement, l'exploitation et le développement des aéroports de Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-Orly, Paris-Le Bourget ne constituent pas un service public national dont la nécessité découlerait de principes ou de règles de valeur constitutionnelle.

Le Conseil constitutionnel a en revanche censuré comme irrégulièrement adoptées neuf dispositions dont le défaut de lien direct ou indirect avec le projet de loi initial avait été explicitement contesté par les parlementaires requérants

En l'état de la législation, il relève par ailleurs que non seulement aucune disposition en vigueur ne qualifie le Groupe ADP de service public national mais que, comme le prévoit le code des transports,

l'État est compétent pour créer, aménager et exploiter les « aéroports d'intérêt national ou international », dont la liste, fixée par décret en Conseil d'État, comporte plusieurs aéroports situés dans différentes régions. Ainsi, le législateur n'a pas jusqu'à présent entendu confier à la seule société Groupe ADP l'exploitation d'un service public aéroportuaire à caractère national.

S'agissant de l'article 137 autorisant le transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société La Française des jeux, le Conseil constitutionnel a jugé que, si les dispositions contestées confèrent à cette société des droits exclusifs pour les jeux de loterie commercialisés en réseau physique et en ligne ainsi que pour les jeux de paris sportifs proposés en réseau physique, ces droits exclusifs ne confèrent pas à La Française des jeux un monopole de fait au sein du secteur des jeux d'argent et de hasard qui comprend également les paris hippiques, les jeux de casino et les paris sportifs en ligne. En outre, si La Française des jeux propose, en concurrence avec d'autres opérateurs, des paris sportifs et des jeux de poker en ligne, ces activités, ajoutées à celles de ses droits exclusifs, ne lui confèrent pas non plus une place prépondérante de nature à constituer un monopole de fait au sein du secteur des jeux d'argent et de hasard.

Le Conseil constitutionnel a en revanche censuré comme irrégulièrement adoptées neuf dispositions dont le défaut de lien direct ou indirect avec le projet de loi initial avait été explicitement contesté par les parlementaires requérants. Faute de satisfaire, pour ce motif, aux exigences de l'article 45 de la Constitution, ont notamment été censurés l'article 17 modifiant les règles relatives à l'interdiction de mise à disposition de certains ustensiles en plastique à usage unique, l'article 18 modifiant les règles relatives à l'interdiction de production de certains produits pesticides, fongicides ou herbicides et les articles 213, 214 et 215 mettant fin aux tarifs réglementés de vente de gaz et d'électricité.

Règlements des assemblées

DÉCISIONS
N°s 2019-785 ET 786 DC

4 et 11 juillet 2019

Résolution modifiant
le règlement de
l'Assemblée nationale

Résolution clarifiant
et actualisant le
règlement du Sénat

[Non-conformité partielle -
réserve]

Par deux décisions du mois de juillet 2019, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur des modifications des règlements des assemblées, dont il avait été saisi par leurs présidents conformément au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution.

Statuant, par sa décision n° 2019-785 DC du 4 juillet 2019 sur une résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale, le Conseil constitutionnel a censuré deux dispositions, formulé des réserves sur sept autres dispositions et jugé conforme à la Constitution le reste de la résolution.

Il a notamment censuré son article 53, qui traitait des conditions dans lesquelles une commission parlementaire peut débattre d'une pétition adressée au président de l'Assemblée nationale, en prévoyant à ce titre qu'elle peut « décider [...] d'auditionner des ministres ». Par application d'une jurisprudence constante, cette disposition, qui permettait d'imposer à un ministre une telle audition, a été censurée par le Conseil constitutionnel comme contraire à la séparation des pouvoirs. Les commissions conservent, en tout état de cause, le pouvoir de demander l'audition d'un membre du Gouvernement sur le fondement des dispositions régle-



mentaires déjà en vigueur (deuxième alinéa de l'article 45 du règlement).

Le Conseil constitutionnel a assorti d'une réserve d'interprétation les dispositions de l'article 10 de la résolution relatives à la discussion générale des textes, prévoyant

à titre principal que la conférence des présidents attribue à chaque groupe, en fonction des textes, un temps de parole soit de cinq minutes soit de dix minutes, les groupes pouvant en ce second cas désigner deux orateurs. Il a jugé que la durée des temps

Cette disposition, qui permettait d'imposer à un ministre une telle audition, a été censurée par le Conseil constitutionnel comme contraire à la séparation des pouvoirs

Les modifications des règlements portaient notamment sur le temps de parole des parlementaires.



de parole et le nombre des orateurs ne sauraient être fixés de telle manière que soient privées d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

La même réserve d'interprétation a été formulée par le Conseil constitutionnel à l'examen de l'article 31 de la résolution limitant à deux minutes et un orateur par groupe et un député n'appartenant à aucun groupe les interventions sur les articles en discussion.

S'agissant des dispositions de l'article 33 de la résolution prévoyant que, lorsque plusieurs membres d'un même groupe présentent des amendements identiques, la parole est donnée à un seul orateur de ce groupe, le Conseil constitutionnel a relevé que la limitation apportée à la possibilité, pour un député, de défendre l'amen-

dement qu'il a déposé est subordonnée à deux conditions, à savoir qu'elle ne s'applique qu'aux amendements identiques dans leur objet, déposés par des auteurs appartenant au même groupe politique. Il a en outre formulé une réserve d'interprétation selon laquelle le président de séance, qui doit veiller au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, ne saurait recourir à cette limitation que pour prévenir les usages abusifs, par les députés d'un même groupe, des prises de paroles sur les amendements identiques dont ils sont les auteurs.

À l'article 37, le Conseil constitutionnel n'a admis la modification apportée aux règles

Le Conseil a jugé que la durée des temps de parole et le nombre des orateurs ne sauraient être fixés de telle manière que soient privées d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire

de composition des commissions mixtes paritaires (CMP) que sous une réserve selon laquelle cette modification ne saurait avoir pour effet de priver le groupe majoritaire du droit de revendiquer un nombre de titulaires dans la CMP représentatif de l'effectif de ce groupe au sein de l'Assemblée nationale.

Statuant par sa décision n° 2019-786 DC du 11 juillet 2019 sur une résolution clarifiant et actualisant le règlement du Sénat, le Conseil constitutionnel a partiellement censuré l'une de ses dispositions, confirmé une réserve d'interprétation qu'il avait déjà énoncée sur l'une des dispositions reprises par le nouveau texte et jugé conforme à la Constitution le reste de la résolution. Il a partiellement censuré son article 17 de la résolution qui visait à préciser les conditions dans lesquelles sont, par exception, recevables après la première lecture des amendements sans relation directe avec une disposition restant en discussion.

Loi pour une école de la confiance

DÉCISION N° 2019-787 DC

25 juillet 2019

Loi pour une école de la confiance

[Non-conformité partielle]

Le Conseil constitutionnel a été saisi par plus de soixante députés de l'article 17 de la loi pour une école de la confiance, qui détermine les conditions dans lesquelles l'État attribue aux communes les ressources rendues nécessaires par l'abaissement à trois ans, au lieu de six, de l'âge à partir duquel l'instruction est obligatoire.

Les dispositions de la loi prévoient l'attribution par l'État à chaque commune, de manière pérenne, de ressources correspondant à l'augmentation, par rapport à l'année scolaire 2018-2019, des dépenses obligatoires que la commune prend en charge au titre du financement des écoles et classes maternelles au cours de l'année scolaire 2019-2020, dans la limite de la part d'augmentation résultant directement de l'abaissement à trois ans de l'âge de l'instruction obligatoire. Ces dépenses sont celles qui bénéficient aux écoles publiques et aux établissements d'enseignement privés ayant passé un contrat d'association avec l'État.

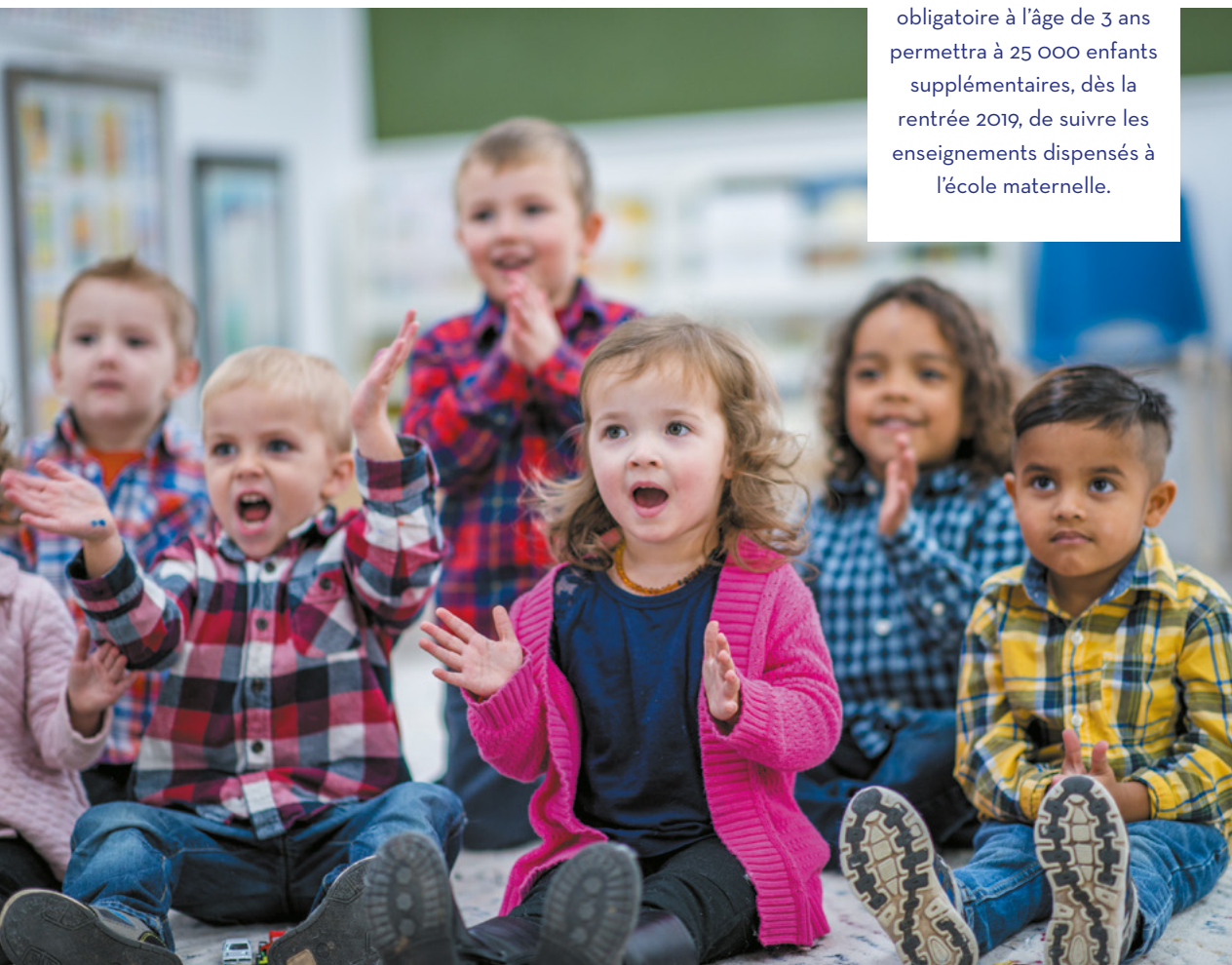
Les députés requérants reprochaient à ces dispositions de limiter l'accompagnement financier de l'État à la compensation des seules charges supplémentaires créées par cette réforme et de ne bénéficier ainsi qu'aux communes qui ne finançaient pas déjà, de façon volontaire, des écoles maternelles. Ce faisant, elles créaient selon eux une

Le Conseil constitutionnel a relevé l'existence d'une différence de traitement entre les communes, selon qu'elles finançaient ou non des classes maternelles avant l'abaissement à trois ans de l'âge de l'instruction obligatoire

différence de traitement entre les communes, contraire au principe d'égalité devant la loi.

Sur le fondement de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dont résulte le principe d'égalité devant la loi, le Conseil constitutionnel a relevé l'existence d'une

L'abaissement de l'instruction obligatoire à l'âge de 3 ans permettra à 25 000 enfants supplémentaires, dès la rentrée 2019, de suivre les enseignements dispensés à l'école maternelle.



différence de traitement entre les communes, selon qu'elles finançaient ou non des classes maternelles avant l'abaissement à trois ans de l'âge de l'instruction obligatoire.

Toutefois, il a jugé que les communes qui, au cours de l'année scolaire 2018-2019, avaient institué des classes maternelles ou écoles maternelles publiques ou approuvé des contrats d'association d'écoles maternelles privées ne sont pas placées dans une situation identique à celle des autres communes, qui n'exerçaient pas déjà les mêmes compétences et ne supportaient donc pas les charges correspondantes. La différence de traitement entre ces deux catégories de communes est en rapport direct avec

l'objet de la loi qui l'établit, qui consiste, en application de la seconde phrase du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, à accompagner de ressources financières une extension de compétence ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales.

Le Conseil constitutionnel a, par ces motifs, admis la conformité à la Constitution de l'article contesté.

Transformation de la fonction publique

DÉCISION N° 2019-790 DC

1^{er} août 2019

Loi de transformation de la fonction publique

[Conformité]

Par sa décision n° 2019-790 DC du 1^{er} août 2019, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur plusieurs dispositions de la loi de transformation de la fonction publique, dont il avait été saisi par plus de soixante députés.

Plusieurs dispositions de la loi déferée portant réforme des instances du dialogue social dans les trois versants de la fonction publique étaient critiquées au regard du principe de participation des travailleurs résultant du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

S'agissant des articles 1^{er}, 10, 25 et 30 de la loi réformant les commissions administratives paritaires pour prévoir, notamment, que celles-ci ne sont pas saisies de toutes les décisions individuelles relatives aux fonctionnaires, mais uniquement de celles prévues par la loi et par le pouvoir réglementaire, le Conseil constitutionnel a écarté cette critique en rappelant que le principe de participation concerne la détermination collective des conditions de travail.

L'article 4 de la loi déferée remplaçant les comités techniques et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail par une instance paritaire unique dénommée comité social d'administration au sein de la fonction publique d'État, comité social territorial au sein de la fonction publique territoriale et comité social d'établissement au sein de la fonction publique hospitalière, était critiqué au motif que cette instance ne comporterait une formation

spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail que lorsque les effectifs de l'administration ou de l'établissement en cause dépasseraient un certain seuil. Le Conseil constitutionnel a toutefois relevé que, quel que soit l'effectif de l'administration ou de l'établissement, le comité social d'administration, territorial ou d'établissement, composé de représentants de l'administration et du personnel, connaît des questions relatives à la protection de la santé physique et mentale, à l'hygiène, à la sécurité des agents dans leur travail, à l'organisation du travail, au télétravail, aux enjeux liés à la déconnexion et aux dispositifs de régulation de l'utilisation des outils numériques, à l'amélioration des conditions de travail et aux prescriptions légales y afférentes. Il en a déduit que les dispositions contestées ne méconnaissent pas le droit de participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail.

S'agissant de l'élargissement, par les articles 16, 18, 19 et 21 de la loi déferée, des cas dans lesquels, par exception, des agents contractuels peuvent être recrutés pour occuper certains emplois, notamment de direction, dans la fonction publique d'État, territoriale et hospitalière, le Conseil constitutionnel a rappelé, sur le fondement de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, que le principe d'égal accès aux emplois publics n'interdit pas au législateur de prévoir que des personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaire puissent être nommées à des emplois qui sont en principe occupés par des fonctionnaires.

Il a en outre relevé que, en vertu de la loi déferée, le recrutement d'agents contractuels pour pourvoir des emplois permanents doit respecter une procédure garantissant l'égal accès aux emplois publics, à l'exception des emplois supérieurs à la décision du Gouvernement, de ceux de directeur général des services d'une collectivité territoriale et de ceux de direction de la fonction publique hospitalière. À ce titre, l'autorité compétente assure la publicité de la vacance et de la création de ces emplois. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il appartient aux autorités compétentes de fonder leur décision de nomination sur la capacité des intéressés à remplir leur mission, y compris pour les emplois pour lesquels cette procédure ne s'applique pas. Le Conseil constitutionnel a enfin indiqué que, au surplus, en application de la loi déferée, le recrutement d'un agent contractuel occupant un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient fait l'objet d'un contrôle déontologique, qui donne lieu, le cas échéant, à un avis de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

Par ces motifs, il a jugé que les dispositions contestées ne méconnaissent pas le principe d'égal accès aux emplois publics.

S'agissant des dispositions de l'article 56 de la loi déferée encadrant le droit de grève dans les services publics locaux, le Conseil constitutionnel a relevé que le législateur a suffisamment délimité le champ des services publics soumis à ce nouveau régime en rendant celui-ci applicable aux services publics de collecte et de traitement des déchets des ménages, de transport public de personnes, d'aide aux personnes âgées et handicapées, d'accueil des enfants de moins de trois ans, d'accueil périscolaire et de restauration collective et scolaire dans le cas où leur interruption, en cas de grève des agents publics participant directement à leur exécution, contreviendrait au respect de l'ordre public, notamment à la salubrité publique, ou aux besoins essentiels des usagers de ces services.

Il a en outre relevé que l'obligation de déclaration préalable de participation à la grève, qui ne saurait être étendue à l'ensemble des agents, n'est opposable qu'aux seuls agents participant directement à

l'exécution des services publics et qualifiés d'« indispensables » à la continuité du service public dans l'accord prévu par l'article 56 ou dans la délibération de la collectivité territoriale ou de l'établissement public local. Une telle obligation n'interdit pas à un de ces agents de rejoindre un mouvement de grève déjà engagé et auquel il n'avait pas initialement l'intention de participer, ou auquel il aurait cessé de participer, dès lors qu'il en informe l'autorité territoriale au plus tard quarante-huit heures à l'avance.

Le Conseil constitutionnel a écarté cette critique en rappelant que le principe de participation concerne la détermination collective des conditions de travail

Le Conseil constitutionnel a précisé que la restriction apportée aux conditions d'exercice du droit de grève, à raison de la possibilité donnée à l'autorité territoriale d'imposer aux agents en cause d'exercer leur droit de grève dès leur prise de service et jusqu'au terme de ce dernier, n'oblige pas l'agent qui souhaite cesser son travail à le faire dès sa première prise de service postérieure au déclenchement de la grève.

Enfin, les sanctions disciplinaires prévues par les dispositions contestées sont uniquement destinées à réprimer l'inobservation des obligations de déclaration préalable et d'exercice du droit de grève dès la prise de service, dont la méconnaissance ne confère pas à l'exercice du droit de grève un caractère illicite.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil constitutionnel a jugé que les aménagements apportés aux conditions d'exercice du droit de grève ne sont pas disproportionnés au regard de l'objectif poursuivi par le législateur et ne méconnaissent pas le septième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

Les
décisions
2018-

LES QUESTIONS
PRIORITAIRES DE
CONSTITUTIONNALITÉ

Moins de dix ans après sa mise en place, le nombre de dossiers jugés par le Conseil constitutionnel au titre de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) a dépassé cette année le nombre de saisines *a priori* traitées depuis 1958. Un indice du succès de la QPC, véritable « question citoyenne » qui permet à tout justiciable impliqué dans un procès de soutenir qu'une disposition législative est contraire aux droits et libertés que la Constitution garantit.

ions
-2019

QPC, la question citoyenne

Comme pour le traitement du contrôle des lois a priori, le Conseil constitutionnel s'appuie sur les expertises de ses services internes et sur une organisation très précise pour rendre ses décisions concernant les QPC, dont les schémas ci-contre rendent compte. Sauf exception, le rythme de chaque semaine est scandé pour le Collège par l'audience publique QPC du mardi matin à 9 h 30 et par la séance de délibéré du jeudi matin à 9 h 30. Chaque audience compte au minimum deux dossiers à son ordre du jour, et parfois trois ou quatre.

DE LA SAISINE



À LA DÉCISION

**Le Conseil
constitutionnel
dispose de 3 mois pour
rendre sa décision**

NOTIFICATION PAR MÊL au président de la République, au Premier ministre, au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat

NOTIFICATION AUX PARTIES au procès intervenu devant le Conseil d'État ou la Cour de cassation

MENTION sur le site internet du Conseil constitutionnel

Examen du dossier QPC au sein du secrétariat général sous l'autorité du MEMBRE RAPPORTEUR ou du Collège

VÉRIFICATION de la recevabilité de la demande

PREMIÈRE INSTRUCTION DU DOSSIER : constitution d'un binôme comprenant un chargé de mission du service juridique et un documentaliste qui travaille sous l'autorité d'un des quatre membres du service juridique

MISE AU POINT définitive de la note par le service juridique sous l'autorité du secrétaire général

RÉDACTION DE LA NOTE PAR LE SERVICE JURIDIQUE : la note doit faire apparaître toutes les pistes de réflexion possibles pour le traitement du dossier par le Conseil

LE GREFFE

DISTRIBUTION aux membres de la note avec son dossier documentaire

ÉCHANGE AVEC LES AVOCATS pour leur préciser la répartition des temps de parole arrêtée sous l'autorité du président du Conseil constitutionnel

PRÉPARATION DE L'AUDIENCE : organisation de la salle, calage de la retransmission de l'audience en direct sur www.conseil-constitutionnel.fr avec le service de la communication et le service informatique

AUDIENCE PUBLIQUE

- Prise de parole des avocats des parties et intervenants
- Prise de parole du représentant du secrétariat général du Gouvernement
- Questions éventuelles des membres du Conseil constitutionnel

RECUEIL DES ORIENTATIONS du rapporteur par le secrétaire général et le service juridique

AVANT PROJET DE DÉCISION réalisé par le service juridique

PROJET DE DÉCISION

LE RAPPORTEUR

**DÉLIBÉRATION
DU COLLÈGE**

Présentation du dossier par le rapporteur
Délibération
Publication de la décision

3 mois

Régime de la garde à vue des mineurs

DÉCISION
N° 2018-744 QPC

16 novembre 2018

Mme Murielle B. [Régime de la garde à vue des mineurs]

[Non-conformité totale]

Saisi par la Cour de cassation d'une question QPC soulevée par Mme Murielle Bolle, le Conseil constitutionnel a jugé contraires à la Constitution des dispositions de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, dans leur rédaction applicable en 1984, faute qu'elles aient prévu des garanties suffisantes propres à assurer le respect des droits des personnes placées en garde à vue, notamment lorsqu'elles sont mineures.

Les dispositions en cause, qui étaient contestées dans leur rédaction, aujourd'hui abrogée, datant d'une loi du 5 juillet 1974, déterminaient en particulier les conditions dans lesquelles le juge des enfants ou le juge d'instruction enquête lorsqu'il est saisi par le procureur de la République aux fins d'instruire des faits criminels ou délictuels commis par un mineur. Il en résultait notamment qu'un officier de police judiciaire pouvait, dans le cadre d'une procédure d'instruction, retenir une personne à sa disposition vingt-quatre heures, délai à l'issue duquel la personne devait être conduite devant le magistrat instructeur. La garde à vue pouvait être prolongée, sur décision de ce magistrat, pour une durée de vingt-quatre heures. La personne gardée à vue bénéficiait du droit d'obtenir un examen médical en cas de prolongation de la mesure.

Le Conseil constitutionnel a rappelé que, selon une jurisprudence constante, il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre la recherche des auteurs d'infractions, nécessaire à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et l'exercice des libertés constitutionnellement garanties. Au nombre de celles-ci figurent le respect des droits de la défense, qui découle de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et les exigences constitutionnelles protégées par l'article 9 de la même déclaration.



Le législateur a également contrevenu au principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de justice des mineurs

Il rappelle également la portée du principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de justice des mineurs.

Dans le cadre constitutionnel ainsi rappelé, le Conseil constitutionnel a relevé que, aux termes des dispositions contestées, aucune autre garantie légale que le droit d'obtenir un examen médical en cas de prolongation de la garde à vue

Aucune mesure de garde à vue ou de rétention ne peut être prise envers un mineur de moins de 10 ans.



n'était prévue afin d'assurer le respect des droits, notamment ceux de la défense, de la personne gardée à vue, majeure ou non. En outre, aucune disposition législative ne prévoyait d'âge en dessous duquel un mineur ne peut être placé en garde à vue.

Le Conseil constitutionnel en a déduit que, par ces dispositions, le législateur, qui n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre la recherche des auteurs d'infractions et l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, a méconnu les articles 9 et 16 de la Déclaration de 1789. Il a également contrevenu au principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de justice des mineurs.

S'agissant des effets de cette décision, qui portait sur des dispositions qui ne sont plus en vigueur, le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il résulte de l'article 62 de la Constitution que la déclaration d'inconstitutionnalité doit, en principe, bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et que la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel.

En application de ce principe, il a jugé que, en l'espèce, aucun motif ne justifiait de reporter la prise d'effet de la déclaration d'inconstitutionnalité. Celle-ci est donc intervenue à compter de la date de la publication de la décision. Elle est applicable aux affaires non jugées définitivement à cette date. Il appartient au juge judiciaire, suivant les prescriptions du code de procédure pénale, de déterminer les conséquences de cette inconstitutionnalité sur la régularité d'actes ou de pièces de procédure.

Compétence des juridictions spécialisées en matière militaire

DÉCISION
N° 2018-756 QPC

16 novembre 2018

M. Jean-Pierre F.
[Compétence des juridictions spécialisées en matière militaire pour les infractions commises par des militaires de la gendarmerie dans le service du maintien de l'ordre]

[Conformité]

L'article 697-1 du code de procédure pénale réserve à des juridictions spécialisées en matière militaire la compétence pour connaître des crimes et délits commis par les militaires dans l'exercice du service, notamment dans leurs missions de maintien de l'ordre.

Le Conseil constitutionnel a été saisi par la Cour de cassation d'une QPC dont l'auteur reprochait à ces dispositions d'instituer une différence de traitement injustifiée entre les parties civiles selon que l'auteur de l'infraction commise dans l'exercice d'une mission de maintien de l'ordre présente la qualité de militaire ou celle de membre de la police nationale.

Le Conseil constitutionnel a rappelé, au regard 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, notamment quant au respect des principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions.

Dans le cadre constitutionnel ainsi rappelé, il a constaté que les dispositions

contestées établissent bien une différence de traitement entre les justiciables selon que l'auteur de l'infraction commise dans le service du maintien de l'ordre a la qualité de militaire de la gendarmerie ou de membre de la police nationale.

Examinant le statut des juridictions spécialisées concernées, le Conseil constitutionnel a relevé qu'elles sont désignées parmi les tribunaux de grande instance et les cours d'assises. Elles présentent trois spécificités par rapport à ces juridictions judiciaires ordinaires. Leur ressort territorial est nécessairement étendu à celui d'une ou de plusieurs cours d'appel. Les magistrats des tribunaux correctionnels spécialisés en matière militaire y sont spécialement affectés après avis de l'assemblée générale. Enfin, en vertu des articles 698-6 et 698-7 du code de procédure pénale, lorsque les cours d'assises spécialisées jugent un crime autre que de droit commun ou lorsqu'il existe un risque de divulgation d'un secret de la défense nationale, elles sont uniquement composées de magistrats. Il en a déduit que ces règles d'organisation et de composition de ces juridictions spécialisées en matière militaire présentent, pour les justiciables, des garanties égales à celles des juridictions pénales de droit commun, notamment quant au respect des principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a constaté que la gendarmerie nationale relève des forces armées. À ce titre, les militaires de la gendarmerie sont soumis aux devoirs et sujétions de l'état militaire définis à la quatrième partie du code de la défense. Comme les autres militaires, ils

Le requérant et la Ligue des droits de l'Homme, intervenante, reprochaient à ces dispositions d'instituer une différence de traitement injustifiée entre les parties civiles.



**Le Conseil
constitutionnel en a
dédduit que ces règles
d'organisation et de
composition de ces
juridictions spécialisées
en matière militaire
présentent, pour
les justiciables, des
garanties égales à celles
des juridictions pénales
de droit commun**

sont justiciables, en raison de leur statut, des infractions d'ordre militaire prévues aux articles L. 321-1 à L. 324-11 du code de justice militaire, lesquelles peuvent être commises de manière connexe à des infractions de droit commun. En outre, ils sont justiciables, en vertu de l'article L. 311-3 du même code, de peines militaires spécifiques, prononcées par la juridiction, comme la destitution ou la perte de grade. Enfin, ils sont également

soumis à certaines procédures spécifiques d'exécution des peines, définies au titre VI du livre II du même code. Le Conseil constitutionnel a jugé que, compte tenu de ces particularités de l'état militaire, il était loisible au législateur, au nom de l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice, de prévoir la spécialisation des formations juridictionnelles chargées de connaître des infractions de droit commun commises par les militaires dans l'exercice de leur service, afin de favoriser une meilleure appréhension de ces particularités.

Constatant que les militaires de la gendarmerie demeurent soumis à ces règles spéciales dans leur activité de maintien de l'ordre, le Conseil constitutionnel a jugé, au regard de l'ensemble des motifs qui précèdent, qu'ils ne sont pas placés, pour les infractions commises dans ce cadre, dans la même situation que les membres de la police nationale. Dès lors, en dépit des similitudes du cadre d'action des militaires de la gendarmerie et des membres de la police nationale dans le service du maintien de l'ordre, le législateur n'a pas, en se fondant sur les particularités de l'état militaire des gendarmes pour prévoir la compétence des juridictions spécialisées en matière militaire, instauré de discrimination injustifiée entre les justiciables.

Prostitution et pénalisation des clients

DÉCISION
N° 2019-761 QPC

1^{er} février 2019

Association Médecins
du Monde et autres
[Pénalisation des
clients de personnes se
livrant à la prostitution]

[Conformité]

Le Conseil constitutionnel a été saisi par la Cour de cassation d'une QPC relative à la loi du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées.

Était plus précisément contesté le premier alinéa de l'article 611-1 du code pénal instituant une contravention réprimant le fait de solliciter, d'accepter ou d'obtenir des relations de nature sexuelle d'une personne qui se livre à la prostitution, y compris de façon occasionnelle, en échange d'une rémunération, d'une promesse de rémunération, de la fourniture d'un avantage en nature ou de la promesse d'un tel avantage.

Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de prévention des infractions et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Dans ce cadre constitutionnel ainsi rappelé, le Conseil a constaté qu'il ressortait des travaux préparatoires des dispositions contestées qu'en faisant le choix de pénaliser les acheteurs de services sexuels, le législateur a entendu, en privant le proxénétisme de sources



de profits, lutter contre cette activité et contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, activités criminelles fondées sur la contrainte et

**Le législateur a
entendu, en privant
le proxénétisme de
sources de profits,
lutter contre cette
activité et contre la
traite des êtres humains
aux fins d'exploitation
sexuelle**

La pénalisation des clients
de la prostitution a été
introduite par la loi du
13 avril 2016.



l'asservissement de l'être humain. Il a ainsi entendu assurer la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre ces formes d'asservissement et poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de prévention des infractions.

Le Conseil constitutionnel a relevé en outre que la Constitution ne lui confère pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déférées à son examen. Si le législateur a réprimé tout recours à la prostitution, y compris lorsque les actes sexuels se présentent comme accomplis librement entre adultes consentants dans un

espace privé, il a considéré que, dans leur très grande majorité, les personnes qui se livrent à la prostitution sont victimes du proxénétisme et de la traite et que ces infractions sont rendues possibles par l'existence d'une demande de relations sexuelles tarifées. En prohibant cette demande par l'incrimination contestée, le législateur a retenu un moyen qui n'est pas manifestement inapproprié à l'objectif de politique publique poursuivi.

Par ces motifs, il a jugé que le législateur a assuré une conciliation qui n'était pas manifestement déséquilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public

Le législateur a retenu un moyen qui n'est pas manifestement inapproprié à l'objectif de politique publique poursuivi

et de prévention des infractions et la sauvegarde de la dignité de la personne humaine et, d'autre part, la liberté personnelle.

Au regard du droit à la protection de la santé, résultant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il ne lui appartenait pas de substituer son appréciation à celle du législateur sur les conséquences sanitaires pour les personnes prostituées des dispositions contestées, dès lors que cette appréciation n'est pas, en l'état des connaissances, manifestement inadéquate.

Audition libre des mineurs

DÉCISION
N° 2019-762 QPC

8 février 2019

M. Berket S. [Régime de l'audition libre des mineurs]

[Non-conformité totale - effet différé]

Le Conseil constitutionnel a été saisi par la Cour de cassation d'une QPC portant sur le régime de l'audition libre des mineurs, tel qu'organisé par l'article 61-1 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue d'une loi du 27 mai 2014.

Selon les dispositions contestées, la personne à l'égard de laquelle il existe des raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction pouvait, au cours de l'enquête pénale, être entendue librement sur ces faits. Cette « audition libre » ne pouvait avoir lieu que si la personne y consentait et si elle n'avait pas été conduite, sous contrainte, devant l'officier de police judiciaire. En outre, la personne ne pouvait être entendue qu'après avoir été informée de la qualification, de la date et du lieu présumés de l'infraction, du droit de quitter à tout moment les locaux où elle est entendue, du droit d'être assistée par un interprète, du droit de faire des déclarations, de répondre aux questions ou de se taire, de la possibilité de bénéficier de conseils juridiques dans une structure d'accès au droit et, si l'in-

fraction pour laquelle elle est entendue est un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement, du droit d'être assistée au cours de son audition par un avo-

cat. Elle pouvait accepter expressément de poursuivre l'audition hors la présence de son avocat.

Le requérant soutenait que ces dispositions étaient contraires au principe d'égalité devant la procédure pénale garanti par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 faute de prévoir, lorsqu'un mineur soupçonné d'avoir commis une infraction est entendu librement au cours d'une enquête pénale,

des garanties équivalentes à celles qui sont prévues lorsqu'il est entendu dans

Les garanties prévues par le législateur ne suffisaient pas à assurer que le mineur consente de façon éclairée à l'audition libre, ni à éviter qu'il opère des choix contraires à ses intérêts

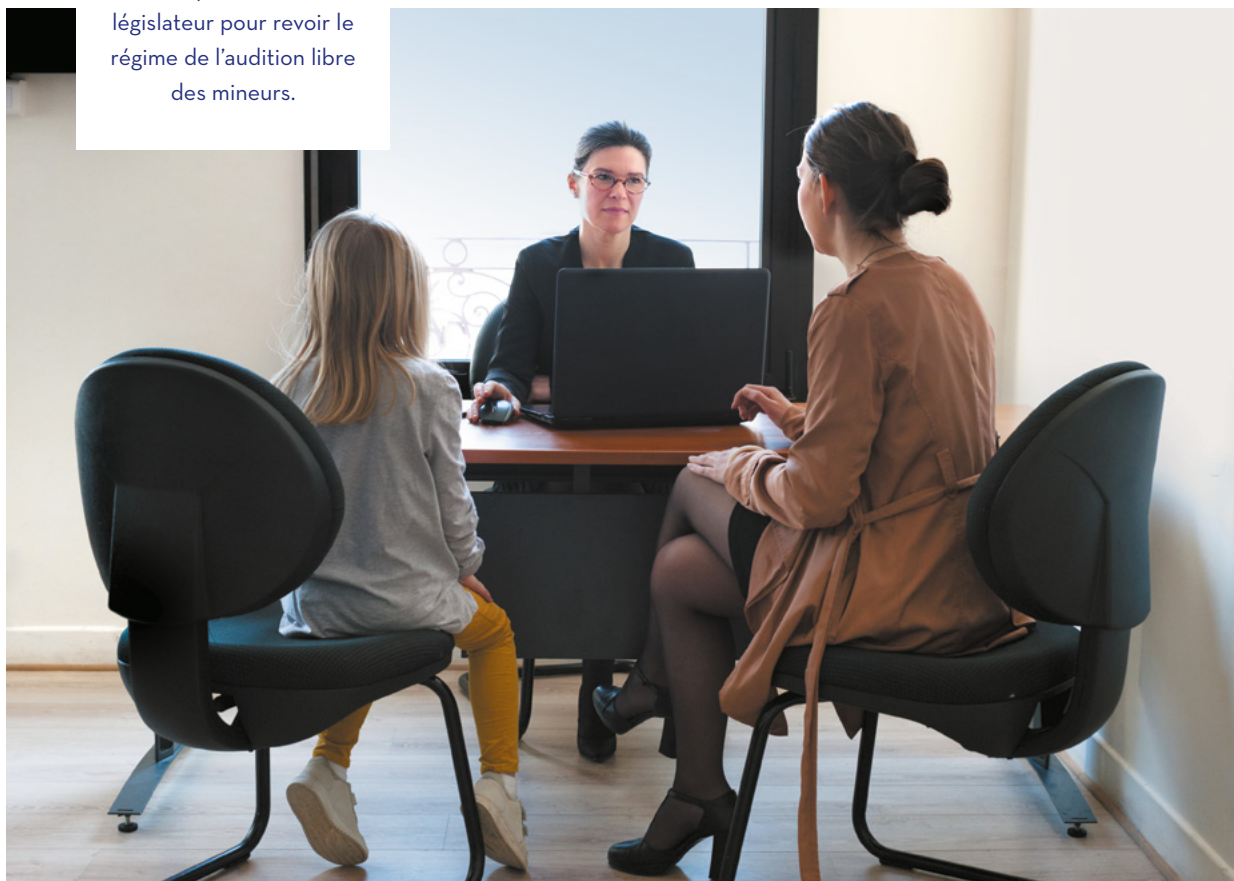
le cadre d'une garde à vue. De la même manière, en ne prévoyant pas, notamment, qu'un mineur entendu librement bénéficie de l'assistance obligatoire d'un avocat et d'un examen médical et que ses représentants légaux sont informés de la mesure, ces dispositions contrevenaient, selon le requérant, au principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de justice des mineurs.

Le Conseil constitutionnel, après avoir rappelé le principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de justice des mineurs, a relevé que, selon les dispositions contestées, l'audition libre se déroulait selon des modalités identiques lorsque la personne entendue est mineure et ce, quel que soit son âge. Or, les garanties prévues par le

législateur ne suffisaient pas à assurer que le mineur consente de façon éclairée à l'audition libre, ni à éviter qu'il opère des choix contraires à ses intérêts. Dès lors, le Conseil constitutionnel a jugé qu'en ne prévoyant pas de procédures appropriées de nature à garantir l'effectivité de l'exercice de ses droits par le mineur dans le cadre d'une enquête pénale, le législateur a contrevenu au principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de justice des mineurs.

Constatant que l'abrogation immédiate des dispositions contestées aurait eu pour effet de supprimer les garanties légales encadrant l'audition libre des personnes soupçonnées, majeures ou mineures, entraînant ainsi des conséquences manifestement excessives, le Conseil constitutionnel a reporté au 1^{er} janvier 2020 la date de leur abrogation.

Le Conseil constitutionnel
a laissé près d'un an au
législateur pour revoir le
régime de l'audition libre
des mineurs.



Rapprochement familial des détenus prévenus

DÉCISION
N° 2019-763 QPC

8 février 2019

Section française
de l'Observatoire
international
des prisons
[Rapprochement
familial des détenus
prévenus attendant
leur comparution
devant la juridiction de
jugement]

[Non-conformité totale - effet
différé - réserve transitoire]

Le Conseil constitutionnel a été saisi par le Conseil d'État d'une QPC portant sur l'article 34 de la loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

Ces dispositions reconnaissent aux prévenus dont l'instruction est achevée et qui attendent leur comparution devant la juridiction de jugement la possibilité de bénéficier d'un rapprochement familial jusqu'à cette comparution. Il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'État que la décision administrative relative au rapprochement familial est nécessairement subordonnée à l'accord du magistrat judiciaire saisi du dossier de la procédure. Il en résulte également que, si le juge administratif exerce un contrôle de la légalité de cette décision, il se refuse en revanche à contrôler la régularité et le bien-fondé de l'avis défavorable du magistrat judiciaire qui en constitue, le cas échéant, le fondement.

Selon l'association requérante, les dispositions contestées méconnaissent, notamment, le droit à un recours juridictionnel effectif. Elle leur reprochait, d'une part, de ne prévoir aucune voie de recours permettant au détenu prévenu de contester l'avis conforme par lequel l'autorité judiciaire peut s'opposer au bénéfice du rapprochement familial. Elle leur reprochait, d'autre part, de ne pas préciser les motifs susceptibles de justifier cette opposition.

Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il résulte de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qu'il ne doit pas être porté d'atteinte substantielle au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction.

**Les dispositions
contestées
méconnaissent
donc les exigences
découlant de
l'article 16 de la
Déclaration de 1789**

En l'espèce, il a jugé que, dès lors que ni les dispositions législatives ni le recours ouvert devant le juge administratif ne

Les dispositions contestées ne prévoyaient pas de recours juridictionnel effectif contre la décision administrative de refus de rapprochement familial.

PARLOIRS FAMILLES



permettant de contester l'avis défavorable du magistrat judiciaire, il n'existait pas de recours juridictionnel effectif contre la décision administrative de refus de rapprochement familial lorsque celle-ci fait suite à un tel avis. Les dispositions contestées méconnaissaient donc les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

Constatant que l'abrogation immédiate des dispositions contestées aurait eu pour effet de priver les prévenus dont l'instruction est achevée et qui attendent leur comparution devant la juridiction de jugement de la possibilité d'obtenir un rapprochement familial et qu'elle aurait entraîné ainsi

des conséquences manifestement excessives, le Conseil constitutionnel a reporté au 1^{er} septembre 2019 la date de l'abrogation qu'il a prononcée, afin de permettre au législateur de remédier à l'inconstitutionnalité constatée. En outre, afin de faire cesser cette inconstitutionnalité à compter de la publication de sa décision, il a précisé par la voie d'une réserve transitoire qu'il y avait lieu de juger que les avis défavorables pris sur le fondement des dispositions litigieuses par les magistrats judiciaires après la date de cette publication peuvent être contestés devant le président de la chambre de l'instruction dans les conditions prévues par la deuxième phrase du quatrième alinéa de l'article 145-4 du code de procédure pénale.

Examens radiologiques osseux

DÉCISION
N° 2019-768 QPC

21 mars 2019

M. Adama S. [Examens radiologiques osseux aux fins de détermination de l'âge]

[Conformité]

Dans sa rédaction résultant de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, l'article 388 du code civil autorise le recours à un examen radiologique osseux aux fins de contribuer à la détermination de l'âge d'une personne.

Examinant une QPC que lui avait transmise la Cour de cassation concernant ces dispositions, le Conseil constitutionnel a déduit pour la première fois des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 une exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant, imposant que les mineurs présents sur le territoire national bénéficient de la protection légale attachée à leur âge. Il s'ensuit que les règles relatives à la détermination de l'âge d'un individu doivent être entourées des garanties nécessaires afin que des personnes mineures ne soient pas indûment considérées comme majeures.

Au regard du cadre ainsi établi, il a relevé que les dispositions législatives contestées autorisent le recours à un examen radiologique osseux aux fins de contribuer à la détermination de l'âge d'une personne. En l'état des connaissances scientifiques, il est établi que les résultats de ce type d'examen peuvent comporter une marge d'erreur significative.

Il a relevé que, toutefois, seule l'autorité judiciaire peut décider de recourir



à un tel examen. Celui-ci ne peut être ordonné que si la personne en cause n'a pas de documents d'identité valables et si l'âge qu'elle allègue n'est pas vraisem-

Le Conseil constitutionnel a précisé qu'il appartient à l'autorité judiciaire de s'assurer du respect du caractère subsidiaire de cet examen

En l'état des connaissances scientifiques, il est établi que les résultats des examens radiologiques osseux peuvent comporter une marge d'erreur significative.



blable. Le Conseil a précisé qu'il appartient à l'autorité judiciaire de s'assurer du respect du caractère subsidiaire de cet examen. En outre, cet examen ne peut intervenir qu'après que le consentement éclairé de l'intéressé a été recueilli, dans une langue qu'il comprend. À cet égard, la majorité d'une personne ne saurait être déduite de son seul refus de se soumettre à un examen osseux.

Le Conseil constitutionnel a relevé par ailleurs que le législateur a pris en compte, dans les garanties qu'il a établies, l'existence de la marge d'erreur entourant les conclusions des examens radiologiques. D'une part, la loi impose la

mention de cette marge dans les résultats de ces examens. D'autre part, elle a exclu que ces conclusions puissent constituer l'unique fondement dans la détermination de l'âge de la personne. Il appartient donc à l'autorité judiciaire d'apprécier la minorité ou la majorité de celle-ci en prenant en compte les autres éléments ayant pu être recueillis, tels que l'évaluation sociale ou les entretiens réalisés par les services de la protection de l'enfance. Enfin, si les conclusions des examens radiologiques sont en contradiction avec les autres éléments d'appréciation susvisés et si le

Le Conseil constitutionnel juge que le législateur n'a pas méconnu l'exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant découlant des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946

doute persiste au vu de l'ensemble des éléments recueillis, ce doute doit profiter à la qualité de mineur de l'intéressé.

Le Conseil constitutionnel juge qu'il appartient aux autorités administratives et judiciaires compétentes de donner leur plein effet à l'ensemble de ces garanties.

Au total, compte tenu des garanties entourant le recours aux examens radiologiques osseux à des fins de détermination de l'âge, le Conseil constitutionnel juge que le législateur n'a pas méconnu l'exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant découlant des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946.

Au regard de ces garanties, est également écarté le grief tiré d'une méconnaissance du droit à la protection de la santé, précision étant faite par le Conseil qu'il doit être tenu compte d'un avis médical qui déconseillerait l'examen osseux à raison des risques particuliers qu'il pourrait présenter pour la personne concernée.

Prescription de l'action publique

**DÉCISION
N° 2019-785 QPC**

24 mai 2019

M. Mario S. [Point de départ du délai de prescription de l'action publique en matière criminelle]

[Conformité]

Saisi par le Conseil d'État d'une QPC relative à l'article 7 du code de procédure pénale, tel qu'interprété par la Cour de cassation, le Conseil constitutionnel a, pour la première fois, déduit des articles 8 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 un nouveau principe constitutionnel.

Selon ce principe, en matière pénale, il appartient au législateur, afin de tenir compte des conséquences attachées à l'écoulement du temps, de fixer des règles relatives à la prescription de l'action publique qui ne soient pas manifestement inadaptées à la nature ou à la gravité des infractions.

En application des dispositions de l'article contesté, le délai de prescription de l'action publique en matière de crimes court à compter du jour où le crime a été commis. Selon la jurisprudence constante de la Cour de cassation, la prescription des infractions continues, dont l'élément matériel se prolonge dans le temps par la réitération constante de la volonté coupable de l'auteur, ne court qu'à partir du jour où elles ont pris fin dans leurs actes constitutifs et dans leurs effets.

Il était reproché par le requérant à ces dispositions, telles qu'interprétées par la Cour de cassation, de rendre imprescriptible une infraction continue lorsque la partie poursuivie a échoué à démontrer qu'elle n'a pas été commise ou qu'elle a pris fin. Il en serait résulté, notamment, une méconnaissance d'un principe fondamental reconnu par les lois de

la République, que le requérant demandait au Conseil constitutionnel de reconnaître, imposant au législateur de prévoir un délai de prescription de l'action publique pour les infractions « dont la nature n'est pas d'être imprescriptible ».

Le Conseil constitutionnel a tout d'abord écarté la thèse de l'existence d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République de prescription de l'action publique en matière pénale. À cet égard, il a relevé que si, dans leur très grande majorité, les textes pris en matière de procédure pénale dans la législation républicaine



Il appartient au législateur, afin de tenir compte des conséquences attachées à l'écoulement du temps, de fixer des règles relatives à la prescription de l'action publique qui ne soient pas manifestement inadaptées à la nature ou à la gravité des infractions

Par cette décision, le Conseil a déduit un nouveau principe constitutionnel des articles 8 et 16 de la Déclaration de 1789.



intervenue avant l'entrée en vigueur de la Constitution de 1946 comportent des dispositions relatives à la prescription de l'action publique en matière criminelle, la prescription a été écartée pour certains crimes, par deux fois au moins, par les lois du 9 mars 1928 et du 13 janvier 1938 portant révision du code de justice militaire respectivement pour l'armée de terre et l'armée de mer.

En revanche et de manière inédite, le Conseil constitutionnel a donc jugé qu'il résulte du principe de nécessité des peines, protégé par l'article 8 de la Déclaration de 1789, et de la garantie des droits, proclamée par l'article 16 de la même déclaration, un principe selon lequel, en matière pénale, il appartient au législateur, afin de tenir compte des conséquences attachées à l'écoulement du temps, de fixer des règles relatives à la prescription de l'action publique qui ne soient pas manifestement inadaptées à la nature ou à la gravité des infractions. Le Conseil constitutionnel a ainsi précisé sa jurisprudence relative à la prescription de l'action publique, notamment sa décision n° 98-408 DC du 22 janvier 1999 par laquelle il avait jugé que l'imprescriptibilité « des crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale » est conforme à la Constitution.

Confrontant à l'exigence constitutionnelle ainsi consacrée les dispositions contestées telle qu'interprétées par la Cour de cassation, le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions ont pour seul effet de fixer le point de départ du délai de prescription des infractions continues au jour où l'infraction a pris fin dans ses actes constitutifs et dans ses effets. En prévoyant que ces infractions ne peuvent commencer à se prescrire tant qu'elles sont en train de se commettre, les dispositions contestées fixent des règles qui ne sont pas manifestement inadaptées à la nature de ces infractions. Le Conseil constitutionnel a relevé en outre que, contrairement à ce que soutenait le requérant, il ne résulte pas de ces dispositions une impossibilité pour une personne poursuivie pour une infraction continue de démontrer que cette infraction a pris fin, le juge pénal appréciant souverainement les éléments qui lui sont soumis afin de déterminer la date à laquelle l'infraction a cessé.

Fichier des mineurs non accompagnés

DÉCISION
N° 2019-797 QPC

26 juillet 2019

Unicef France et autres

[Création d'un fichier des ressortissants étrangers se déclarant mineurs non accompagnés]

[Conformité]

Le Conseil constitutionnel a eu à connaître de la création d'un fichier des ressortissants étrangers se déclarant mineurs non accompagnés, par la voie d'une question prioritaire de constitutionnalité dont le Conseil d'État l'a saisi.

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 16 mai 2019 par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 611-6-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction issue de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie. Par ces dispositions est créé un fichier comportant les empreintes digitales et la photographie des ressortissants étrangers qui se déclarent mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. Ces données peuvent être recueillies dès que l'étranger sollicite une protection en qualité de mineur. Dans un tel cas, la collecte, l'enregistrement et la conservation des empreintes digitales et de la photographie d'un étranger permet aux autorités chargées d'évaluer son âge de vérifier qu'une telle évaluation n'a pas déjà été conduite.

Les requérants et intervenants soutenaient que ces dispositions portaient atteinte à l'exigence constitutionnelle de

protection de l'intérêt supérieur de l'enfant et au droit au respect de la vie privée, faute notamment de définir suffisamment la notion de « personnes reconnues mineures », ce qui aurait rendu possible selon eux que, sur la base d'une évaluation administrative erronée de l'âge de l'intéressé, ce dernier fasse l'objet d'une mesure d'éloignement en dépit de sa minorité. En outre, ils faisaient valoir que, en ne limitant pas l'objet du fichier à la seule finalité de protection de l'enfance, le législateur n'aurait pas exclu la réutilisation des données aux fins de lutte contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers en France.

Examinant les dispositions contestées à la double aune de l'exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant résultant des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 et du droit au respect de la vie privée qu'implique la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le Conseil constitutionnel a relevé, d'une part, que celles-ci n'ont ni pour objet ni pour effet de modifier les règles relatives à la détermination de l'âge d'un individu et aux protections attachées à la qualité de mineur, celles interdisant les mesures d'éloignement et permettant de contester devant un juge l'évaluation réalisée.

Le Conseil constitutionnel a jugé, à cet égard, que la majorité d'un individu ne saurait être déduite ni de son refus opposé

La conservation des données des personnes reconnues mineures est limitée à la durée strictement nécessaire à leur prise en charge et à leur orientation

au recueil de ses empreintes ni de la seule constatation, par une autorité chargée d'évaluer son âge, qu'il est déjà enregistré dans le fichier en cause ou dans un autre fichier alimenté par les données de celui-ci. Dès lors, elles ne méconnaissent pas l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant.

D'autre part, le Conseil constitutionnel s'est fondé sur ce que, en évitant la réitération par des personnes majeures de demandes de protection qui ont déjà donné lieu à une décision de refus, le traitement automatisé mis en place par les dispositions contestées vise à faciliter l'action des autorités en charge de la protection des mineurs et à lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers en France. Ce faisant, et alors qu'aucune norme constitutionnelle ne s'oppose par principe à ce qu'un traitement automatisé poursuive plusieurs finalités, le législateur a, en adoptant les dispositions contestées, entendu mettre en œuvre l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant et poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre l'immigration irrégulière.

Le Conseil constitutionnel a enfin relevé que les données recueillies, qui excluent tout dispositif de reconnaissance faciale, sont celles nécessaires à l'identification de la personne et à la vérification de ce qu'elle n'a pas déjà fait l'objet d'une évaluation de son âge. La conservation des données des personnes reconnues mineures est limitée à la durée strictement nécessaire à leur prise en charge et à leur orientation.

Le Conseil constitutionnel en a déduit que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a opéré entre la sauvegarde l'ordre public et le droit au respect de la vie privée une conciliation qui n'est pas disproportionnée.

Le fichier comportera les empreintes digitales et la photographie des ressortissants étrangers se déclarant mineurs non accompagnés.



Relation
internat

Institution ouverte, le Conseil constitutionnel va chaque année à la rencontre de cours constitutionnelles étrangères et accueille au Palais-Royal ses homologues venus du monde entier. Ces échanges entre juges constitutionnels sont incontournables pour mener une réflexion commune sur la jurisprudence et inscrire les décisions dans un contexte international en constante mutation.

ns
tionales

Les rencontres interna

Visites



Le Conseil constitutionnel a reçu pour une réunion de travail, le 19 novembre 2018, une délégation de la Cour suprême de justice de la Nation mexicaine. Les travaux, présidés par Mme Nicole Maestracci, membre du Conseil constitutionnel, ont permis de croiser les approches juridiques et jurisprudentielles sur trois thèmes d'intérêt commun : l'intégration des normes supranationales dans le droit national, les nouvelles technologies et les droits fondamentaux, les procédures constitutionnelles et la transparence. Cet échange a permis de renforcer les liens de coopération entre les deux institutions.



Le président Fabius a reçu, le 28 janvier 2019, le Chancelier de justice de Finlande, M. Tuomas Pöysti, dont la mission est de contrôler la légalité des actes du gouvernement finlandais ainsi que les projets de loi. Leur rencontre a permis un regard croisé sur les modèles judiciaires français et finlandais, la protection de l'environnement et la protection des droits fondamentaux. Le président Fabius et M. Pöysti ont également évoqué l'évolution du contrôle de constitutionnalité en France et en Finlande, pays qui ne pratique jusqu'à présent que le contrôle de constitutionnalité *a priori*.



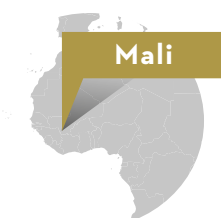
Le 17 avril 2019, M. Mohamed Odeh Saleh Al Ghazo, président du Conseil judiciaire et, M. Mahmoud Mohammed Salama Al Ababneh, président de la Haute cour administrative, vice-président du Conseil judiciaire de Jordanie, ont été reçus au Conseil constitutionnel par le président Fabius. Organisée dans un contexte de réforme de la

justice jordanienne, la visite de ces hautes personnalités issues du monde judiciaire visait à leur faire découvrir le fonctionnement et le rôle du Conseil français.



Le 6 mai 2019, une délégation du Conseil constitutionnel du royaume du Cambodge, conduite par son secrétaire général, a été reçue au Conseil français pour une journée d'études consacrée à la présentation du service de documentation et du service informatique. Cette journée a été l'occasion pour les membres de cette délégation, désireux de s'inspirer du système organisationnel du Conseil constitutionnel français, de participer à un atelier pratique sur les travaux de recherche et de veille juridique mené par le service de la documentation.

tionales 2018-2019



■ Le Conseil constitutionnel a accueilli, du 20 au 23 mai 2019, une délégation de la Cour constitutionnelle du Mali conduite par le juge Bamassa Sissoko. La Cour malienne, dont le périmètre de compétence pourrait évoluer avec la mise en place d'un mécanisme de contrôle de constitutionnalité *a posteriori* proche de la QPC française, souhaitait découvrir le fonctionnement du Conseil constitutionnel. Cette immersion au cœur de l'institution a notamment permis aux membres de la délégation de participer aux travaux des services du secrétariat général.

Déplacements



■ M. Laurent Fabius, président du Conseil constitutionnel, s'est déplacé à Buenos Aires en Argentine, du 8 au 10 octobre 2018, pour participer à la conférence des cours suprêmes des pays du G20, dite J20.

Organisée par la Cour suprême d'Argentine, cette manifestation internationale portait sur « le rôle du pouvoir judiciaire pour un développement juste et durable » et a rassemblé, autour de panels thématiques, des représentants de nombreuses cours suprêmes. Le président Fabius a été invité à intervenir dans le panel consacré au développement durable sur « le droit face à la mondialisation des enjeux environnementaux ». Le président Fabius a profité de ce déplacement pour rencontrer plusieurs hautes personnalités du monde judiciaire argentin. Il s'est entretenu avec le nouveau président de la Cour suprême d'Argentine, M. Carlos Rosenkrantz, le ministre de la Justice et des droits de l'homme, M. Germán Garavano, et le ministre des Relations extérieures et du culte, M. Jorge Faurie.



■ M. Laurent Fabius, président du Conseil constitutionnel, et Mme Corinne Luquiens, membre du Conseil constitutionnel, se sont déplacés au Canada, du 29 avril au 2 mai 2019, pour participer au 8^e congrès triennal de l'Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF). Organisé avec le soutien de la Cour suprême du Canada, ce 8^e congrès a été l'occasion pour l'association de modifier ses

statuts et sa dénomination, qui devient l'Association des cours constitutionnelles francophones (ACCF). Ce congrès a réuni plus de 35 chefs et représentants des cours membres pour échanger sur « la Constitution et la sécurité juridique ».

Explicitement reconnue ou non comme principe constitutionnel selon les approches nationales, la sécurité juridique irrigue l'ensemble des branches du droit. Toutes les cours constitutionnelles sont attentives à son respect. C'est ainsi que de riches échanges sur le rôle des cours membres ainsi que les récentes évolutions de la jurisprudence en la matière ont eu lieu entre les participants.

Mme Luquiens est intervenue, lors de ces travaux, sur « l'aménagement des effets des décisions d'inconstitutionnalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel en France ». En marge de cette manifestation, le président Fabius a été reçu à la Cour suprême à Ottawa par le Juge en chef du Canada, M. Richard Wagner, qui souhaite renforcer ses liens avec le Conseil constitutionnel français. Il s'est également entretenu avec plusieurs personnalités canadiennes dont M. Justin Trudeau, Premier ministre du Canada, et Mme Valérie Plante, Mairesse de Montréal.



Questions au Très Honorable Richard Wagner, juge en chef du Canada

Le 2 mai 2019, vous êtes devenu le nouveau président de l'Association des cours constitutionnelles francophones (ACCF) lors du congrès de l'association qui s'est tenu à Montréal. Quelle est l'ambition d'une telle structure ?

L'ACCF rassemble aujourd'hui 48 cours constitutionnelles et institutions équivalentes d'Afrique, d'Europe, d'Amérique et d'Asie. Ses statuts lui donnent comme mission de « favoriser l'approfondissement de l'État de droit par un développement des relations entre les institutions qui, dans les pays de la Francophonie, quelles que soient leurs appellations, ont un statut indépendant garanti et ont notamment dans leurs attributions, compétence pour régler en dernier ressort, avec l'autorité de chose jugée, les litiges de conformité à la Constitution ». Concrètement, les actions pour promouvoir l'État de droit prennent la forme d'une coopération juridique. C'est ainsi que sous l'égide de l'ACCF, les cours constitutionnelles de l'espace francophone ont joué un rôle précurseur dans l'adoption en 2000 de la Déclaration de Bamako sur la démocratie. Il s'agit là d'un important document par lequel les chefs d'État et de gouvernement francophones se sont engagés pour le renforcement des institutions de l'État de droit. L'ACCF se donne également une mission de coopération technique avec une mise à disposition sur son site internet de publications juridiques, une aide aux institutions membres pour leur communication, ou encore des dons d'ouvrages.

Plus largement, l'association vise à faciliter les échanges entre ses membres par l'organisation de rencontres régulières, des échanges d'idées et d'expériences sur des sujets spécifiques. Autant d'éléments qui, je le crois, contribuent à la promotion de l'État de droit et à la confiance du public dans leur justice.

Votre présidence sera d'une durée de trois ans. Qu'envisagez-vous au cours de votre triennat ?

La Cour suprême du Canada est fière de faire partie de l'ACCF et y participe, de près ou de loin, depuis ses tout débuts. La justice constitutionnelle est l'une des clés de la démocratie, et la mission principale de l'ACCF – soit de favoriser l'approfondissement de l'État de droit – est l'une des plus nobles qui soit, j'y crois avec passion. C'est pour cette raison que j'ai accepté d'assumer la présidence de l'ACCF, et la conférence à laquelle nous avons récemment assisté à Montréal a raffermi ma conviction que l'ACCF est un instrument de solidarité important au sein de la Francophonie.

« L'État de droit ne peut pas exister sans la confiance du public dans la justice »

En épousant les engagements souscrits dans la Déclaration de Bamako, nous visons notamment à promouvoir l'indépendance judiciaire de nos institutions en vue de l'exercice impartial de leur mission. Nous avons également pour objectifs la promotion d'une justice efficace et accessible de même que la mise en œuvre du principe de transparence comme règle de fonctionnement des institutions. Enfin, nous cherchons aussi à contribuer à faire émerger une conscience citoyenne tournée vers le développement, le progrès et la solidarité.

Ce sont donc ces thèmes que j'entends privilégier tout au long de ma présidence. L'approfondissement de l'État de droit passe nécessairement par la communication d'idées – entre les membres des institutions de l'espace francophone, certes, mais aussi avec le public lui-même. Fondamentalement, il faut fournir aux justiciables les moyens de s'informer quant à leurs droits et responsabilités, et leur permettre de mieux comprendre l'importance cruciale du droit, de la justice et de l'indépendance judiciaire dans une société libre et démocratique. Cela est fondamental, car l'État de droit ne peut pas exister sans la confiance du public dans la justice, et cette confiance, qui doit être méritée, ne peut pas être maintenue en l'absence de tribunaux indépendants et impartiaux.

En marge du dernier congrès de l'ACCF, vous avez convié le président Fabius à la Cour suprême du Canada en guise de témoignage de l'amitié qui unit les deux institutions. Quels sont plus précisément les liens entre la Cour suprême du Canada et le Conseil constitutionnel français ?

D'abord, soulignons que cette année, le Canada et la France ont le privilège de célébrer 90 ans de relations diplomatiques. À l'heure où les relations entre États semblent de plus en plus fragiles, le succès de l'union de nos pays respectifs paraît remarquable. Il s'explique en partie par une communauté de langue et d'histoire, mais aussi et surtout, une communauté de valeurs. Nos deux pays croient au respect de l'État de droit, à la démocratie et à l'importance des droits fondamentaux et humains. Ils sont ouverts sur le monde et célèbrent la diversité et les échanges internationaux.

De la même façon que la France et le Canada sont partenaires depuis longue date, la

Cour suprême du Canada entretient des relations privilégiées avec le Conseil constitutionnel français. Nos deux institutions font partie des membres fondateurs de l'ACCF. Des délégations de la Cour suprême ont régulièrement été accueillies par le Conseil et inversement. À chaque fois, ces rencontres sont l'occasion de croiser les expériences, notamment sur le rôle et le fonctionnement de nos institutions respectives.

Parmi les expériences communes au Conseil constitutionnel et à la Cour suprême du Canada, il en est une récente qui est celle des audiences délocalisées ? De quoi s'agit-il ?

Avant tout, je tiens à dire que cette idée de tenir des audiences en dehors de nos capitales respectives a surgi chez le président Fabius et moi-même sans que nous en ayons parlé ensemble auparavant. Cette année, le Conseil constitutionnel français a siégé hors les murs à Metz et Nantes. En ce qui nous concerne la Cour suprême du Canada, elle tiendra à l'automne des audiences à Winnipeg, au Manitoba, ce qui est une première dans l'histoire de la Cour.

La démarche se justifie par l'importance d'assurer l'accès à la justice pour tous. En tant que cour siégeant au sommet de la hiérarchie judiciaire au Canada, la Cour suprême est la gardienne ultime de la Constitution canadienne, et à ce titre, elle jouit d'un statut privilégié eu égard à la préservation de l'État de droit. Cela entraîne pour elle une responsabilité importante, notamment sur le plan de l'accessibilité de l'institution. Depuis plusieurs années déjà, les Canadiens et les Canadiennes peuvent regarder nos audiences à la télévision ou sur notre site web, lire nos décisions en ligne et suivre nos activités sur les médias sociaux. Mais le Canada est un vaste pays, et ce n'est pas tout le monde qui peut se déplacer à Ottawa pour observer la Cour à l'œuvre, en personne.

Cette initiative de la Cour vise à rapprocher l'institution des citoyens pour maintenir la confiance du public envers le système de justice. Elle a également une vocation éducative, si bien que les juges de la Cour profiteront de leur passage au Manitoba pour rencontrer plusieurs membres de la communauté juridique, des communautés autochtones du Manitoba, des communautés francophones et, bien sûr, du grand public.

Dans sa nouvelle revue Titre VII, le Conseil constitutionnel consacre une part importante aux perspectives internationales. Une prise de recul essentielle pour nourrir la réflexion en matière de droit constitutionnel. La rubrique Autour du monde y est spécifiquement dédiée, accueillant différents points de vue sur les expériences étrangères, des articles de droit comparé, mais aussi une revue doctrinale de droit constitutionnel étranger. Dans le n° 1 de Titre VII, paru en octobre 2018, la rubrique Autour du monde traite ainsi du « sens d'une constitution » vu par différents pays. Voici un aperçu de certains de ces articles, à retrouver en intégralité sur le site internet du Conseil constitutionnel.

Constitution sans frontières

LE SENS D'UNE CONSTITUTION VU PAR L'ALLEMAGNE



par

Aurore Gaillet

professeure de droit public, Université
Toulouse 1 Capitole (IRDEIC-CDC),
membre junior de l'IUF

L'approche des célébrations respectives du soixantième anniversaire de la Constitution française et du soixante-dixième anniversaire de la Loi fondamentale allemande donne l'occasion de proposer une réflexion « vue d'Allemagne ». Après avoir présenté la spécificité de la notion de constitution au regard de l'histoire constitutionnelle allemande (XIX^e siècle et Weimar), l'article s'attache aux débats plus contemporains accompagnant l'évolution de la Loi fondamentale (de son difficile départ en 1949 à sa relation étroite avec la Cour constitutionnelle fédérale). Les perspectives conclusives rappellent enfin les vifs débats occasionnés en Allemagne par l'idée de constitution européenne.

LE SENS D'UNE CONSTITUTION VU DE L'AFRIQUE



par

Fabrice Hourquebie

professeur de droit public, Université
de Bordeaux, directeur de l'École
doctorale de droit

Les constitutions africaines ont fait l'objet de beaucoup d'espoirs, dans un contexte d'essor du constitutionnalisme post 1990. Leur contenu prometteur tant sur le plan de la distribution des pouvoirs que sur celui de la protection des droits fondamentaux donnait à la constitution une sacralité qui lui avait manqué au lendemain des indépendances. Mais ces constitutions, en privilégiant la lettre sur l'esprit, ont aussi participé à la dénaturation du sens profond de la norme fondamentale. Norme suprême tantôt instrumentalisée par le pouvoir en place ; tantôt déstabilisée par la banalisation des révisions en dépit de la rigidité affichée ; ou encore menacée de l'intérieur par un contenu crisogène ; voire même concurrencée par des accords politiques à la portée juridique discutable. Cette délégitimation du sens commun des constitutions laisse apparaître un sens caché qui rend désormais incertaine la notion même de constitution en Afrique.

LA CONSTITUTION ITALIENNE : LE SOMMET DE L'ÉTAT DE DROIT EXPOSÉ AUX VENTS DE LA POLITIQUE



par

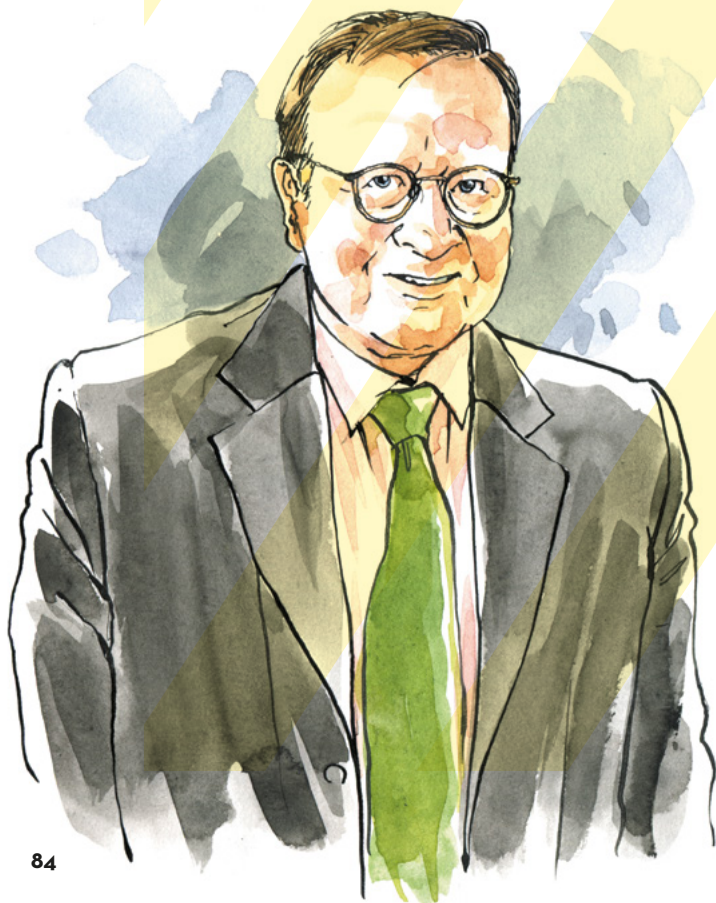
Paolo Passaglia

professeur de droit comparé à
l'Université de Pise, coordinateur
scientifique de la section de droit
comparé du service des études,
Cour constitutionnelle de la
République italienne

Née à la suite des tragédies de la dictature fasciste et de la Seconde Guerre mondiale, la Constitution de 1947 a imposé des principes tout à fait nouveaux dont la mise en œuvre s'est révélée très difficile, eu égard notamment aux conditions politiques qui ont caractérisé les premières décennies de l'histoire républicaine. À cette mise en œuvre retardée a fait suite un débat concernant une possible mise à jour de la Constitution. Aussi, bien que n'ayant produit que des résultats limités sur le plan des réformes, ce débat a contribué à abaisser le prestige d'une Charte constitutionnelle qui a longtemps été la pierre angulaire du système, l'acte dans lequel la plupart des forces politiques, malgré leurs différences, se reconnaissaient.

Au service des droits de l'homme

Guido Raimondi, président de la Cour européenne des droits de l'homme de 2015 à 2018, nous livre son témoignage sur sa vie au service des droits fondamentaux. Le regard et l'analyse précieuse d'un témoin direct des évolutions démocratiques de ces vingt dernières années en Europe.



C'est en 1989, il y a exactement trente ans, que je suis devenu co-agent du Gouvernement italien devant la Cour et la Commission européennes des droits de l'homme et que je me suis installé à Strasbourg. Magistrat depuis une douzaine d'années, j'étais loin de m'imaginer que ces fonctions nouvelles pour moi, et traditionnellement dévolues en Italie à un magistrat judiciaire, allaient bouleverser le cours de mon existence et que mon parcours professionnel allait se dérouler, en grande partie, loin de mon pays d'origine, contribuant à faire de la France ma seconde patrie et de Strasbourg ma ville d'adoption.

À la fin des années quatre-vingt, le mécanisme européen de protection des droits de l'homme était loin de ressembler à ce qu'il est devenu à partir de 1998. C'était un système tout à fait remarquable et qui représentait une avancée exceptionnelle en matière de garantie des droits de l'homme en Europe. Pourtant, il n'était pas parfait et une réforme était indispensable, notamment pour faire face à l'élargissement imminent du Conseil de l'Europe aux pays d'Europe centrale et orientale.

Dans le cadre de mes fonctions, j'ai eu l'honneur de participer aux négociations qui étaient alors menées au sein du Comité directeur des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et qui ont conduit à l'adoption du Protocole n° 11. Elles furent absolument passionnantes, car il s'agissait de réformer le système en profondeur. Notre ambition était double : d'une part, mettre un terme au caractère facultatif du droit de recours individuel, d'autre part, abolir le rôle alors décisionnel du Comité des Ministres, organe purement diplomatique. Il fallait que la juridiction de la Cour devienne obligatoire et il était essentiel de mettre l'État et le requérant sur un pied d'égalité. En quelque sorte, instituer un système plus démocratique et aussi plus lisible pour le justiciable européen, car le mécanisme alors en vigueur était très complexe.

Au terme d'une longue négociation, au cours de laquelle des conceptions radicalement différentes s'opposèrent, nous sommes parvenus à un compromis accepté par tous. Par ceux qui étaient en faveur d'une Cour unique, comme par ceux qui préféraient un système à deux niveaux, instaurant un appel des décisions de la Commission devant la Cour. Le Protocole n° 11 a donc été le fruit de ce compromis qui donna naissance, il y a vingt ans, à la Cour unique et permanente.

De retour à la Cour de cassation italienne, je n'ai pas pour autant perdu de vue la Cour de Strasbourg, à laquelle je continuais de m'intéresser de près et sur laquelle j'écrivais.

« Il fallait que la juridiction de la Cour devienne obligatoire et il était essentiel de mettre l'État et le requérant sur un pied d'égalité »

C'est donc tout naturellement qu'en 2010, alors que j'exerçais les fonctions de conseiller juridique du Bureau international du travail, à Genève, je me portais candidat aux fonctions de juge à la Cour européenne des droits de l'homme au titre de l'Italie. Une fois élu, je prenais mes fonctions en mai 2010, heureux de pouvoir, enfin, participer à un système unique au monde et auquel j'étais lié depuis longtemps. J'étais heureux, aussi, de retrouver un pays et une ville qui m'étaient devenus très chers et où mes deux filles avaient grandi, renforçant la francophonie (et la francophilie), déjà très présentes au sein de notre famille, mon épouse considérant Strasbourg comme sa ville de cœur.

Devenu juge à la Cour, je découvrais une mécanique parfaitement huilée et organisée de manière à recevoir un nombre de requêtes plus que considérable. Il faut dire que le Conseil de l'Europe avait été considérablement transformé. L'institution rassemblant une vingtaine d'États de l'Ouest de l'Europe avait cédé la place à une véritable organisation paneuropéenne, comprenant désormais la quasi-totalité des pays issus de l'ancien bloc communiste. Quant au nouveau mécanisme européen de protection des droits de l'homme, il avait dû, dès sa mise en place en 1998, faire face à de nombreux défis.

Tout d'abord, un défi quantitatif lié à son attractivité. En effet, le nombre de requêtes qui sont parvenues à la nouvelle Cour a atteint rapidement un tel niveau que, vers 2010, il était fréquent d'entendre la formule : « La Cour est victime de son succès ». Nous avons même, en 2011, 160 000 requêtes pendantes, chiffre astronomique qui faisait alors craindre pour la survie du système.

Évidemment, cet afflux massif de requêtes empêchait la Cour de se consacrer, dans un délai raisonnable, aux affaires les plus sérieuses, celles dans lesquelles avaient été commises de graves violations des droits de l'homme, ou celles pour lesquelles des questions sérieuses d'interprétation de la Convention étaient soulevées. Une réforme rapide était indispensable et ce fut ainsi que débutèrent, d'abord, la négociation du Protocole n° 14, puis le processus d'Interlaken, destiné à réformer le système et à le rendre plus performant, tout en préservant le droit de recours individuel, pierre angulaire du mécanisme européen de protection des droits de l'homme.

La procédure de juge unique, issue de la mise en œuvre du Protocole n° 14, le recours de plus en plus fréquent à la procédure des arrêts-pilotes, mais, surtout, la rationalisation et la modernisation de nos méthodes de travail ont été les outils indispensables pour faire face à cette avalanche d'affaires et, aujourd'hui, c'est un peu plus de 58 000 requêtes qui sont pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme.

L'autre défi qu'il fallait relever pendant cette phase de croissance, et c'était certainement le plus important, fut celui de la qualité et de l'autorité de la jurisprudence. À cet égard, le bilan est largement positif. Si l'on regarde les changements intervenus en Europe depuis 20 ans, nombreuses sont les réformes introduites au sein des États membres sous l'influence des arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme. Une influence qui ne s'est d'ailleurs pas limitée aux frontières de l'Europe. Ainsi, en 2018, les juges de la Cour suprême de l'Inde ont rendu un arrêt jugeant illégal l'article 377 du code pénal indien condamnant les relations sexuelles entre personnes de même sexe. Cette décision historique, attendue de longue date par les défenseurs des droits de l'homme, a été commentée dans le monde entier. Au-delà de la décision elle-même et du progrès qu'elle représente pour les personnes concernées, il est intéressant d'observer que, dans son arrêt, la Cour suprême de Delhi a cité, à plusieurs reprises, les arrêts de notre Cour dans les affaires bien connues *Dudgeon*, *Norris*, *Modinos* et *Oliari* qui ont tant fait pour mettre un terme aux discriminations subies par les personnes LGBT. On peut y voir une preuve supplémentaire de la source d'inspiration que représente notre jurisprudence au-delà du continent européen. Une preuve aussi, malgré les différences de cultures et de traditions, de l'universalité des droits de l'homme.

Mais ces vingt années n'ont pas été des décennies faciles pour notre continent. Le monde actuel n'est pas celui de 1998. Nous avons tous été les témoins, souvent impuissants, de la montée du terrorisme, d'une crise économique gravissime et de migrations massives. Autant de problèmes qui soulèvent des questions auxquelles la Cour a été invitée à répondre. Il fallait qu'elle le fasse en réaffirmant, dans ce contexte nouveau, l'importance des droits fondamentaux.



« Les trois années et demie passées à la tête de la Cour européenne des droits de l'homme ont certainement été parmi les plus riches et les plus denses de ma vie professionnelle »

Dans le même temps, des questions inédites, souvent liées au développement de la biologie et à l'apparition des nouvelles technologies, nous sont parvenues. La Cour a, parfois, été conduite à arbitrer entre différents droits protégés par la Convention, en faisant toujours prévaloir la grille d'interprétation élaborée au fil du temps. Beaucoup d'affaires, dont certaines sensibles, jugées pendant ces deux décennies, ont été au cœur de l'attention des autorités nationales, de la société civile et des médias. Toujours, notre Cour a été consciente de la responsabilité qui était la sienne. Ce qui a changé par rapport au système antérieur, c'est précisément ce caractère permanent qui nous a placés dans une position analogue à celle des juridictions supérieures des États membres. C'est certainement ce qui a contribué à nous rapprocher d'elles.

En ce qui me concerne, j'ai poursuivi mon expérience à la Cour où mes collègues m'ont fait l'honneur de m'élire, d'abord, président de section et vice-président et, enfin, président de la Cour à compter du 1^{er} novembre 2015. Les trois années et demie passées à la tête de la Cour européenne des droits de l'homme ont certainement été parmi les plus riches et les plus denses de ma vie professionnelle. Entre les grandes affaires que j'ai eu l'honneur de présider et les personnalités passionnantes que j'ai pu rencontrer, il est difficile de faire un choix et de retenir un fait ou une personne en particulier.

Néanmoins, l'adoption du Protocole n° 16 a été un pas important et un développement majeur du système européen de protection des droits de l'homme. Ce traité a été conçu comme un nouvel élément du dialogue entre les plus hautes juridictions nationales et la Cour de Strasbourg. Il permet effectivement à ces juridictions supérieures d'adresser à la Cour des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention. L'objectif poursuivi est d'éclairer les cours nationales sans les lier pour autant. Malheureusement, au moment où j'accédai à la présidence de la Cour, le traité rencontrait certaines difficultés à obtenir les dix ratifications nécessaires à son entrée en vigueur.

C'est véritablement ma rencontre avec le président de la République française, Emmanuel

Macron, qui fut déterminante. En me recevant, le 13 juin 2017, et en réponse à ma demande, il me fit part de sa forte volonté de se pencher sur cette question essentielle, m'informant de son intention de venir à la Cour pour me faire connaître sa réponse. Il avait parfaitement compris l'importance politique et la portée de ce texte pour le mécanisme européen de protection des droits de l'homme.

Le 31 octobre 2017, il fut donc le premier chef d'État français à venir prononcer un discours devant la Cour. Sur le Protocole n° 16, sa conviction était faite. Dans son discours, que je n'hésite pas à qualifier d'historique, il annonça la décision de la France de ratifier le Protocole n° 16 et déclara au sujet du dialogue des juges : « il ne manquera pas d'être renforcé lors de l'entrée en vigueur du Protocole n° 16 » ajoutant que le Protocole n° 16 parachèverait « l'édifice juridique construit autour de la Convention européenne des droits de l'homme ». C'est effectivement la ratification française qui déclencha, conformément au vœu exprimé par le président Macron dans son allocution, l'entrée en vigueur de cet instrument, le 1^{er} août 2018.

Il est tout à fait remarquable de constater que, quelques semaines seulement après l'entrée en vigueur du protocole, la Cour de cassation française nous saisit de la première demande d'avis consultatif, qui avait trait à des questions posées autour de la gestation pour autrui. C'était un défi pour nous et je crois que nous l'avons relevé puisque, dans un délai de six mois seulement, la Cour put rendre, sur cette question délicate et controversée, un avis qui, je crois, fut bien accepté de part et d'autre. À titre personnel, je suis heureux d'avoir pu, au cours de mon mandat, assister à l'entrée en vigueur de ce protocole si important du point de vue du système européen de protection des droits de l'homme et, surtout, d'avoir pu présider la Grande Chambre chargée de donner le premier avis consultatif.

Le président Macron avait raison de dire que le Protocole n° 16 établirait « de manière plus ferme encore le dialogue entre les juridictions nationales et la Cour ». Un dialogue qui existe déjà depuis fort longtemps lors des visites que les cours suprêmes effectuent auprès de notre Cour, ou à l'occasion des visites officielles du président

de la Cour dans les États membres. Ces visites ont été des moments particulièrement importants de mon activité de président de la Cour.

Mon prédécesseur avait lancé l'idée d'un réseau des cours supérieures. Je suis heureux d'avoir contribué à son développement et à son succès, puisque plus de soixante-quinze cours l'avaient rejoint à la fin de mon mandat. Surtout, ces contacts étroits avec les cours supérieures, qu'il s'agisse des cours constitutionnelles ou des cours suprêmes, m'ont permis de faire des rencontres qui restent gravées dans ma mémoire.

Ce fut notamment le cas avec Laurent Fabius, président du Conseil constitutionnel français. D'abord, je fus très sensible au fait que, quelques semaines seulement après sa nomination, il décida d'effectuer une visite officielle à la Cour, afin de renforcer les liens entre nos deux institutions. Lorsqu'il lança « la Nuit du droit » au Conseil constitutionnel et m'invita à y prendre la parole, je répondis immédiatement et avec enthousiasme à cette invitation pour présenter la jurisprudence de la Cour lors d'une table-ronde consacrée à la lutte contre le terrorisme, en compagnie de Robert Badinter et de Bernard Cazeneuve.

Pour ma dernière rentrée solennelle, je n'hésitais pas longtemps avant de proposer au président Laurent Fabius, témoin privilégié et acteur de l'histoire de la France et du monde, d'être notre invité d'honneur. Il accepta donc de s'exprimer devant les présidents des cours supérieures des 47 États membres du Conseil de l'Europe. Je fus frappé par le lien étroit entre nos deux discours.

Pour ma part, j'y faisais le constat que, pour les hommes et les femmes de ma génération, une fois la démocratie installée, il n'y avait pas de retour en arrière possible. Mais je remarquais que l'on assistait actuellement à l'apparition d'un phénomène de désenchantement social susceptible de mener à la déconsolidation démocratique. J'observais également que, pour les jeunes générations, l'adhésion immédiate à l'idée des droits de l'homme n'allait plus de soi. Dans de nombreux pays, les électeurs semblent se détacher de leur système politique. La désaffection des citoyens à l'égard du modèle démocratique est telle que la diffusion des discours extrémistes, puis, parfois, l'arrivée au pouvoir de leaders mettant en cause les fondements même de la démocratie pluraliste est rendue plus facile. C'est là que se produit le démantèlement démocratique auquel je faisais référence. On porte d'abord atteinte aux droits de l'opposition et à l'indépendance de la justice, la presse est muselée, parfois même des opposants sont emprisonnés. Les politiques ayant

pour objectif la disparition des mécanismes de contre-pouvoir, essayent d'affaiblir, voire d'éliminer des acteurs institutionnels qui sont pourtant essentiels au processus démocratique. À leurs yeux, la justice, la presse, et l'opposition deviennent l'ennemi commun.

Notre Cour est évidemment le témoin direct de ces évolutions. Ainsi, un élément révélateur de la régression de l'État de droit est certainement l'augmentation du nombre de condamnations prononcées pour violation de l'article 18 de la Convention. Celui-ci dispose que les restrictions qui sont apportées aux droits et aux libertés garantis par la Convention européenne des droits de l'homme ne peuvent l'être que dans le but pour lequel elles ont été prévues. Cette disposition, essentielle dans une démocratie pluraliste, n'a, depuis les origines, été violée qu'à douze reprises, mais cinq fois au cours de la seule année 2018. Le symptôme est inquiétant et révélateur. Sans cibler un pays ou un autre, on constate que le but recherché est souvent de réduire un opposant au silence, d'étouffer le pluralisme politique, qui est un attribut du « régime politique véritablement démocratique ».

Le discours du président Fabius répondait exactement à mes préoccupations. Nos analyses se rejoignaient parfaitement. En effet, Laurent Fabius observait le nombre important d'atteintes aux droits fondamentaux en Europe, mettant en cause l'indépendance de la Justice, la liberté des médias, l'accès au droit d'asile, les arrestations d'opposants politiques et les violences homophobes. Il remarquait qu'au moment où ces menaces apparaissaient, les attaques contre les hautes juridictions prenaient également de l'importance. Il constatait que les ennemis de l'État de droit souhaitaient voir le brutalisme l'emporter et, pour ce faire, s'attaquaient aux institutions et aux juges. Enfin, Laurent Fabius rappelait avec justesse « que la résistance à la déraison d'État requiert une attention juridique et judiciaire de chaque instant ; et que c'est largement de cette résistance que dépend la pérennité de l'État de droit. »

Ces paroles marquèrent tous ceux qui étaient présents et résonnent fortement en moi.

Ce fut un des grands moments de ma présidence et c'est aussi pour cela que je me réjouis d'apporter ici-même ce témoignage personnel à la demande de cet homme d'État, grand juriste et ami fidèle de la Cour européenne des droits de l'homme.

Septembre 2019
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 : Titwane (p.2, p.3, p.31, p.44, p.84)

Crédits photos : Benoît Teillet (2^e et 3^e de couverture) •

Eric Feferberg / AFP photo (p.4, p.7) • Geoffroy Van der Hasselt (p.21, p.22, p.25) • Istock (p.38, p.45, p.53, p.64, p.67, p.70, p.72) • Jean-Sébastien Evrard / AFP photo (p.41) •

Denis Charlet / AFP photo (p.42) • Daniel Pier / AFP photo (p.50) • Stéphane de Sakutin / AFP photo (p.60) • Franck May / AFP photo (p.63) • Gérard Julien / AFP photo (p.69) •

Nicola Economou / AFP photo (p.75) • Cour suprême du Canada (p.80)

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

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



