



2021



—  
**Entretien**  
Laurent Fabius,  
président du Conseil  
constitutionnel  
—

**P. 4**

—  
**Les membres du Conseil  
constitutionnel**

**P. 14**

—  
**Nos années  
rue de Montpensier**

**P. 16**

Claire Bazy Malaurie **18**

Nicole Maestracci **20**

Dominique Lottin **24**

—  
**L'année au Conseil**

**P. 26**

La question citoyenne s'invite  
sur le petit écran **28**

Un partenariat fructueux avec le ministère  
de l'éducation nationale **31**

Les liens constitutionnels entre Paris  
et Karlsruhe **36**

## Les décisions du Conseil

P.38

Le contrôle de constitutionnalité *a priori* **40**

La question prioritaire de constitutionnalité **72**

Autres catégories de décisions **88**

Le référendum d'initiative partagée **89**

**REGARD** Il y a 50 ans : la décision « Liberté d'association »

**PHILIPPE BLACHÈRE**, professeur à l'université Jean Moulin Lyon 3, directeur du Centre de droit constitutionnel de Lyon **70**

## Le Conseil en mouvement

P.90

Les chiffres clés du Conseil **92**

Le développement durable au Conseil constitutionnel **94**

## L'État de droit face aux crises

P.96

**CYNTHIA FLEURY**, professeur titulaire de la Chaire humanités et santé du Conservatoire national des arts et métiers **98**

**DENIS MUKWEGE**, gynécologue, prix Nobel de la paix 2018 **101**



# Entretien

—  
**Laurent Fabius,  
président du Conseil  
constitutionnel**  
—

## Face aux crises et aux grandes mutations, resserrer les liens autour de l'État de droit

**Le rythme de travail du Conseil constitutionnel a-t-il été particulièrement intense au cours de l'année écoulée ?**



**LAURENT FABIUS.** Oui, l'année 2021 n'est pas terminée au moment où vous m'interrogez, mais on sait déjà qu'elle aura été particulièrement active pour le Conseil constitutionnel. Depuis un an, nous sommes saisis par la voie de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) à un rythme soutenu, après le léger fléchissement observé en 2020 au début de la crise sanitaire. Quant aux saisines par la voie directe, elles ne se sont jamais interrompues, pas même durant cet été. Nous avons été amenés à rendre en juillet et en août de cette année des décisions sur des lois importantes : la loi « bioéthique », la loi relative à la prévention des actes de terrorisme et au renseignement, une nouvelle loi sanitaire, la loi confortant le respect des principes de la République, communément appelée

« loi séparatisme », la loi dite « climat ». Nous avons dû également nous prononcer sur la recevabilité d'une initiative référendaire relative aux hôpitaux publics. Avec 101 décisions prises dans les huit premiers mois de 2021, nous avons donc déjà dépassé le total atteint l'an dernier. Cette activité intense s'explique par trois facteurs principaux : l'approche de la fin de la législature qui conduit, comme souvent, le législateur à multiplier les textes, la situation sanitaire et sécuritaire, mais aussi, sans doute, une aspiration croissante des autorités compétentes et des justiciables à obtenir du Conseil constitutionnel qu'il se prononce sur la constitutionnalité des principales

## **Avec 101 décisions prises dans les huit premiers mois de 2021, nous avons donc déjà dépassé le total atteint l'an dernier.**

lois avant leur entrée en vigueur, ce dont on voit bien l'enjeu du point de vue de la sécurité juridique. Dans le même temps, nous avons engagé concrètement la préparation des opérations de contrôle de l'élection présidentielle de 2022.

**Parmi les décisions rendues ces derniers temps, celle sur l'extension du « passe sanitaire » était très attendue, y compris à l'étranger où cette question reste à juger par d'autres Cours. Comment avez-vous appréhendé ce texte ?**

**L.F.** En appliquant la Constitution, rien que la Constitution, ce qui est notre office. Avec le Collège qui m'entoure, nous avons coutume de rappeler que nous ne disposons pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du législateur. Au terme d'un contrôle approfondi des critiques qui en étaient faites, l'extension du passe sanitaire pour une période déterminée nous a paru devoir être admise dans la mesure où le législateur a opéré une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles en jeu, à savoir l'objectif de protection de la santé de tous et le respect des droits de chacun. Nous avons clarifié ce que la Constitution implique pour le traitement de

questions telles que l'accès aux soins ou l'exercice des activités politiques, syndicales ou culturelles. En revanche, nous avons jugé contraires à la Constitution, et donc censurés, les dispositions organisant la rupture anticipée de certains contrats de travail en l'absence de présentation du passe sanitaire, ainsi que le placement « automatique » à l'isolement faute que cette mesure privative de liberté ait été subordonnée à un examen de la situation de chaque personne concernée.

**Face à une menace sanitaire qui requiert des réponses rapides et adaptées, le Conseil a régulièrement dû statuer dans des délais très courts au cours de la période écoulée. Cela affecte-t-il votre contrôle ?**

**L.F.** La capacité du Conseil constitutionnel à se prononcer diligemment est une de ses caractéristiques. Indépendamment même des hypothèses d'urgence particulière, les délais qui nous sont impartis pour statuer sont courts : 3 mois pour les QPC, 1 mois ou même 8 jours pour les saisines *a priori*. La décision du 5 août 2021 sur l'extension du « passe sanitaire », qui compte 125 paragraphes, a été rendue en 10 jours. Mais quel que puisse être le délai dans lequel nous nous prononçons, notre contrôle des dispositions qui nous sont déférées ne se relâche pas.

La multiplication des législations d'urgence à laquelle on assiste depuis plusieurs années, dans le champ sécuritaire ou sanitaire, justifierait toutefois pleinement de mon point de vue une réflexion que vient d'initier le Conseil d'État sur les conditions dans lesquelles le Conseil constitutionnel est mis à même de contrôler ces législations d'urgence. Adopter une règle d'automatisme de notre contrôle, lui-même rapide, sur les lois d'état d'urgence ou de prolongation de cet état marquerait à mon sens un progrès de l'État de droit.

**L'année écoulée a également été marquée par de vifs débats autour de la loi dite sécurité globale dont le Conseil constitutionnel a censuré plusieurs dispositions, notamment l'article 52 créant un délit de provocation à l'identification des policiers. Quelle est la philosophie générale de votre décision ?**

**L.F.** Notre décision est fondée sur la nécessité d'un équilibre, d'une part, entre l'objectif de préservation de l'ordre public, et, d'autre





part, la protection des libertés. Elle n'affecte nullement la capacité de l'État à prévenir les désordres et à y répondre. S'agissant de la censure de l'article 52, nous avons rappelé au législateur que la Constitution lui impose de définir avec clarté et précision le sens et la portée de toute nouvelle infraction pénale qu'il institue. Quant à l'utilisation des drones de surveillance par les forces de l'ordre, notre décision ne sous-estime pas qu'elle puisse contribuer à la prévention des atteintes à l'ordre public ou à la recherche des auteurs d'infraction, mais elle vaut invitation au législateur à en encadrer la mise en œuvre dans des conditions respectueuses du droit au respect de la vie privée.

**Votre décision d'août 2021 sur la loi relative à la lutte contre le terrorisme a suscité moins de réactions que la précédente rendue en août 2020. Comment analysez-vous cette évolution de la perception ?**

**L.F.** Sur ce point, la ligne de notre jurisprudence est constante. Peut-être est-elle mieux comprise aujourd'hui, au bénéfice d'une sorte de dialogue sans paroles entre le Conseil constitutionnel et le législateur. Sur la question des mesures de sûreté applicables aux personnes condamnées pour terrorisme, nous n'avons, évidemment, jamais fait preuve de naïveté. En 2020, nous en avons validé le principe ; en revanche, les modalités alors retenues pour leur mise en œuvre présentaient des défauts justifiant la censure. Nous avons clairement laissé ouverte la voie au législateur pour remédier à ces défauts constitutionnels. C'est ce qui

a été fait. En août 2021, le Conseil a donc validé la nouvelle version de dispositions relatives à la création des mesures de sûreté qui lui étaient soumises. Avec la même constance, nous avons jugé que des mesures administratives de contrôle administratif et de surveillance ne peuvent être prononcées pour une durée excédant douze mois. Bref, l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre le terrorisme doit pouvoir s'exprimer entièrement, dans le respect de l'ensemble des exigences de l'État de droit.

**Vous avez tenu à consacrer *La Nuit du droit au Conseil constitutionnel, le 4 octobre 2021*, au thème de « L'État de droit face aux crises ». Quel est l'objectif de cette manifestation impliquant des invités prestigieux ?**

**L.F.** Les assauts contre l'État de droit se multiplient aujourd'hui un peu partout dans le monde, et jusqu'au sein de démocraties anciennes en Europe. Certains prennent la forme de critiques verbales, d'autres confinent au coup de force. Le pas peut être franchi de l'une vers l'autre de ces formes à grande vitesse.

Pour une institution comme la nôtre, au cœur même de l'État de droit, il est essentiel de comprendre les raisons et les effets des glissements qui sont à l'œuvre et de partager avec le plus grand nombre, au-delà du constat, les remèdes qu'il convient d'y apporter. C'est avec le même objectif que le 21 février 2022 à Paris, dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne, le Conseil constitutionnel réunira, en compagnie du Conseil d'État et

de la Cour de cassation, une conférence des Cours suprêmes de l'Union européenne sur ce même thème de l'État de droit.

Une chose est certaine : lorsqu'on prétend s'écarter des principes de l'État de droit, on entraîne l'humanité dans un mur d'injustices. Alors que se multiplient les crises, sécuritaire, sanitaire, environnementale, et que se développent des mutations considérables, c'est seulement à la condition de resserrer les liens de l'État de droit qu'on pourra y répondre utilement. Séparation des pouvoirs, indépendance de la justice, respect du principe de légalité sont autant de boussoles indispensables à nos

## **Lorsqu'on prétend s'écarter des principes de l'État de droit, on entraîne l'humanité dans un mur d'injustices.**

temps troublés. Le plus grand nombre doit s'en convaincre si nous voulons faire face aux crises de notre temps. Et l'argument consistant à prétendre que tel législateur, tel gouvernement, n'a pas à respecter l'État de droit au motif que la légitimité des élus l'emporte sur celle des juges constitutionnels indépendants est démagogique et dangereux.

**La décision relative au « passe sanitaire » a permis à nombre de personnes de prendre la mesure de l'effet concret des décisions du Conseil constitutionnel sur leur quotidien. Pouvez-vous nous donner d'autres exemples récents en ce sens ?**

**L.F.** À vrai dire, la plus grande part de nos décisions touchent aux libertés des citoyens puisque notre vocation est toujours de les protéger. On peut prendre l'exemple de la décision par laquelle le 31 mai dernier nous avons exclu, pour la protection du droit au respect de la vie privée, que les coordonnées de contacts téléphonique et électronique des personnes soient transférées dans la base nationale du système de santé liée à l'épidémie de covid-19. Autre exemple : le Conseil a censuré l'interdiction

que le législateur avait fixée aux personnes âgées d'effectuer une donation à des auxiliaires de vie sur la base d'une présomption irréfragable de vulnérabilité déduite du seul fait de recourir à l'aide d'une tierce personne. Une autre décision QPC a concerné beaucoup de nos concitoyens : celle par laquelle nous avons censuré des dispositions qui conditionnaient la contestation des PV de stationnement à leur paiement préalable en des termes méconnaissant le droit à un recours juridictionnel effectif. Ce sont là quelques exemples parmi d'autres : les décisions du Conseil constitutionnel ne se situent pas dans l'empyrée céleste.

**Quelles autres décisions marquantes de l'année écoulée retenir-vous sur le terrain de la protection des libertés ?**

**L.F.** Elles sont nombreuses. Je citerai notamment, comme nous l'avons déjà jugé l'an passé, la décision par laquelle nous avons rappelé que le législateur ne pouvait permettre le maintien à l'isolement ou en contention en psychiatrie au-delà d'une certaine durée sans un contrôle par le juge judiciaire. Nous avons également rappelé que l'état d'urgence sanitaire ne permettait pas de prolonger les détentions provisoires sans l'intervention du juge judiciaire.

Autre avancée à souligner, notre jurisprudence protégeant la présomption d'innocence a été complétée par quatre décisions précisant la portée du droit de se taire à différents stades de la procédure pénale : devant le juge de la liberté et de la détention en cas de comparution immédiate, devant la chambre de l'instruction pour la personne mise en examen, devant le service de la protection judiciaire de la jeunesse pour le mineur, ainsi que devant les juridictions saisies d'une demande de mainlevée du contrôle judiciaire ou de mise en liberté. Désormais, dans chacune de ces situations, la personne concernée doit systématiquement être informée que ce qu'elle dira sera susceptible d'être repris ensuite dans la procédure.

**Et l'environnement ?**

**L.F.** Le Conseil constitutionnel est aujourd'hui plus souvent saisi de ces questions que dans le passé, ce qui est logique compte tenu de leur importance grandissante. Si l'on met de côté la décision sur la loi dite « climat » par laquelle nous ne nous sommes pas prononcés sur le fond, laissant ainsi ouverte la voie de QPC, le Conseil a franchi une nouvelle étape



concernant la Charte de l'environnement en jugeant que les limitations qui seraient apportées par le législateur au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte ne sauraient être que liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.

**Vous soulignez souvent la nécessité de mieux informer sur l'activité du Conseil constitutionnel.**

**L.F.** Oui, j'estime qu'une information large, objective, en direction à la fois des publics spécialisés et de la grande opinion entre dans notre office pour assurer un bon fonctionnement de la démocratie. Cela contribue à l'ouverture du Conseil qui, avec une plus grande « juridictionnalisation », sur laquelle nous pouvons encore progresser, est un des deux grands objectifs que je me suis fixé pendant ma présidence.

À l'intention d'un public large, au-delà même des spécialistes, je compte beaucoup, en plus des initiatives déjà prises, sur le nouveau projet de « plateforme QPC » que nous lançons et dont je souhaite qu'il fonctionne avant la fin 2022. Il s'agit de rendre désormais accessibles sur internet l'ensemble des décisions, positives ou négatives, prises dans le cadre de la procédure QPC par l'ensemble des juridictions françaises. Nous n'avons en effet jusqu'ici qu'une vision partielle de la vie de cette procédure importante car nous ignorons le plus souvent ce qui est jugé au stade de la première instance. Le haut de la pyramide est connu et accessible, pas le bas. Une meilleure connaissance serait précieuse pour obtenir une vision exacte de ce que j'aime à appeler la « question citoyenne ». Avec l'aide des deux ordres de juridictions, et le soutien appuyé de la première Présidente de la Cour de cassation, du Vice-président du Conseil d'État et du ministère de la justice auquel j'ai demandé l'intégration dans la démarche d'open data d'une métadonnée



« QPC », nous offrirons concrètement cette vision d'ensemble à la fin de l'an prochain.

L'information sur notre activité doit aussi toucher le public le plus large. Dans cet esprit, j'espère que nous pourrions reprendre rapidement nos audiences en région, interrompues pour cause de covid-19, car elles sont utiles et rencontrent un vrai succès. À travers les contacts noués sur place et grâce au relais de la presse régionale, nous touchons là un public diversifié, depuis les magistrats, les professeurs, les étudiants jusqu'au grand public, qui sont ainsi mieux informés du rôle et du fonctionnement réels du Conseil constitutionnel.

Il reste encore des progrès à accomplir. Par exemple, combien de fois lit-on ou entend-on l'expression « l'avis du Conseil constitutionnel » ! Or le Conseil ne donne pas d'« avis », il rend des « décisions » : ce n'est pas la même chose. Bref, selon une formule fréquemment utilisée dans la diplomatie et... en athlétisme, « il existe encore des marges de progression ».

**Plus généralement, avez-vous le sentiment que les commentaires qui concernent vos décisions montrent qu'elles sont toujours bien comprises ?**

**L.F.** Je vous répondrai en laissant évidemment de côté les commentaires inspirés – cela arrive – par des préjugés idéologiques ou politiques : ils sont regrettables mais probablement inévitables. Pour les autres, émis de bonne foi, j'ai

## **L'information sur notre activité doit toucher le public le plus large.**

le sentiment que nos décisions sont le plus souvent bien comprises, même si parfois sont commis des contresens étonnants dans leur présentation. J'en cite deux.

Notre décision novatrice concernant le contrôle par le Conseil constitutionnel des ordonnances non ratifiées : alors qu'il s'en déduit en toute logique un motif pour le Parlement de mieux contrôler celles-ci, certains y ont cru voir, à tort, une dépossession du Parlement de ses prérogatives.

De même, alors que notre décision sur les langues régionales reconnaît expressément

leur importance et qu'elle cite l'article de la Constitution qui l'affirme, d'aucuns ont cru y voir une condamnation de celles-ci. Nous avons seulement rappelé – c'est bien le moins – qu'on ne peut pas faire l'impasse totale dans l'enseignement français sur l'apprentissage du français qui est, aux termes de la Constitution, « la langue de la République ».

**Et vos décisions sont-elles toujours bien appliquées ?**

**L.F.** Elles doivent l'être. Quand nous rendons une décision, elle s'impose à tous, comme le prévoit l'article 62 de la Constitution. Il est arrivé cependant à deux reprises ces derniers mois que les autorités publiques n'aient pas tiré toutes les conséquences de nos décisions. Lorsque les dispositions concernées nous sont revenues, nous les avons à nouveau censurées en réitérant notre lecture imposée par la Constitution. Il peut arriver également que la question porte moins sur une divergence que sur la diligence pour la prise en compte de nos décisions. Lorsque, dans le cadre de la procédure de la QPC, nous reportons dans le temps les effets de l'abrogation d'un texte pour laisser au législateur le soin de le corriger, l'échéance que nous déterminons s'impose elle aussi. Il est donc regrettable que, par exemple, les dispositions relatives aux conditions indignes de détention n'aient pu être prises dans le délai que nous avons fixé, s'agissant d'une question majeure.

**Quid de la révision de la Constitution ?**

**L.F.** La procédure qui la permet est organisée par l'article 89 de notre Constitution. À l'expérience, telle ou telle révision peut être utile. Force est de constater cependant que, si elle n'est pas impossible puisque la Constitution de 1958 a été révisée à vingt-quatre reprises en 63 ans, elle semble difficile à mettre en œuvre désormais. Plus aucune révision n'est intervenue depuis 2008. Les raisons sont nombreuses, dans le détail desquelles je n'entrerai pas. Il me semble en tout cas qu'une des conséquences à tirer, c'est qu'une révision constitutionnelle est sans doute moins délicate, compte tenu des conditions fixées par l'article 89, dans des moments politiques particuliers, tels que le début d'un mandat présidentiel et d'une législature. Je n'ai pas à me prononcer ici sur l'opportunité de telle ou telle révision essentielle. Mais, dans le périmètre immédiat du Conseil constitutionnel, au moins deux modifications du texte constitutionnel aujourd'hui paraissent

justifiées. D'une part, la suppression de l'attribution par l'article 56 aux « anciens présidents de la République » de la qualité de membres du Conseil. Cette disposition, qui avait peut-être – et encore ? – un sens lorsqu'il s'agissait de fournir en 1958 un complément de retraite aux anciens Présidents, ne se justifie plus du tout au sein du « nouveau » Conseil constitutionnel devenu depuis lors une véritable cour constitutionnelle. D'ailleurs, aucun des intéressés ne siège plus parmi nous, et je constate qu'il existe désormais un consensus sur le principe même de cette réforme.

Pourrait s'y ajouter, comme je l'évoquais plus haut, un progrès de l'État de droit qui consisterait à garantir que le Conseil constitutionnel contrôle systématiquement et rapidement les lois de déclaration d'état d'urgence ou celles le prolongeant.

**Un peu d'histoire. La décision *Liberté d'association* a 50 ans en cette année 2021. En quoi cette décision a-t-elle marqué un tournant ?**

**L.F.** La décision *Liberté d'association* du 16 juillet 1971 est en effet l'une des « grandes décisions » que l'on apprend en commençant ses études de droit et que l'on retient ensuite. Pourquoi ? Parce qu'elle est vue comme la décision qui a étendu les normes constitutionnelles de référence au « bloc de constitutionnalité », regroupant non seulement le corps de la Constitution de 1958, mais aussi les déclarations de droits du préambule et les principes de valeur constitutionnelle. De plus, en consacrant la valeur constitutionnelle de la liberté d'association, le Conseil a rendu là une décision dont l'actualité et l'importance se vérifient encore cinquante ans plus tard. Par exemple, c'est au titre de la protection de cette liberté que, par notre décision du 13 août 2021, nous avons encadré les conditions de retrait d'une subvention publique à une association qui manquerait à son « contrat d'engagement républicain », ainsi que les conditions de suspension des activités des associations par l'administration.

Je saisis cette référence pour évoquer un autre grand progrès de l'État de droit en France que nous commémorons ces jours-ci : il y a 40 ans, le 9 octobre 1981, était adoptée la loi défendue par mon prédécesseur et ami Robert Badinter, alors Garde des Sceaux, sur l'abolition de la peine de mort, que le Constituant est venu couronner au début de ce siècle à l'article 66-1 de la Constitution.

## **Quand nous rendons une décision, elle s'impose à tous, comme le prévoit l'article 62 de la Constitution.**

**Si l'on regarde vers l'avenir, quels devraient être les moments forts de l'année 2022 pour le Conseil constitutionnel ?**

**L.F.** Vous savez qu'en ce domaine il n'existe jamais de certitude absolue. Pour autant, au-delà de nos activités habituelles de contrôle *a priori* et *a posteriori* des lois, deux moments seront sans nul doute importants.

D'abord, évidemment, l'élection présidentielle. Comme le prévoit la Constitution, nous avons engagé le travail de contrôle de la régularité de l'organisation de l'élection du Président de la République. Il va se poursuivre dans les mois à venir par le contrôle des parrainages et la surveillance du scrutin prévu les 10 et 24 avril 2022, jusqu'aux résultats qu'il m'incombera de proclamer. Afin de permettre au public de suivre ce processus, le Conseil constitutionnel déploiera un site internet et une application mobile dédiés.

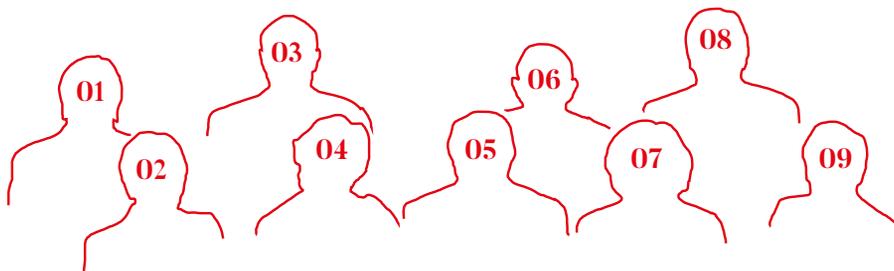
Après, sera intervenu le renouvellement triennal de notre Collège. Trois de nos membres cessent leurs fonctions en mars 2022 : Claire Bazy Malaurie, Nicole Maestracci et Dominique Lottin. Toutes les trois, qui s'expriment d'ailleurs très librement dans ce rapport d'activité, ont été des « sages » compétentes, dévouées au respect de la Constitution et au rayonnement de notre institution. Je les remercie chaleureusement. Trois nouveaux membres nous rejoindront. Il ne m'appartient pas de formuler des recommandations sur ce point. Je souligne simplement que la parité actuelle de notre Collège (hors Présidence) en est une des richesses.





## La composition du collège

—  
Les membres  
au 1<sup>er</sup> septembre  
2021  
—



**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



# Une institution collégiale

# 9 Sages

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

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

Ils sont nommés pour **9 ans**.

Le Président de la République nomme le président du Conseil parmi ces **9 MEMBRES**.

Le Conseil se renouvelle par tiers **TOUS LES 3 ANS**.

## L'indépendance de l'institution est assurée par

Le mandat non renouvelable des membres nommés.

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.

Une obligation de réserve.

Une incompatibilité avec toute fonction élective ou toute autre activité professionnelle.

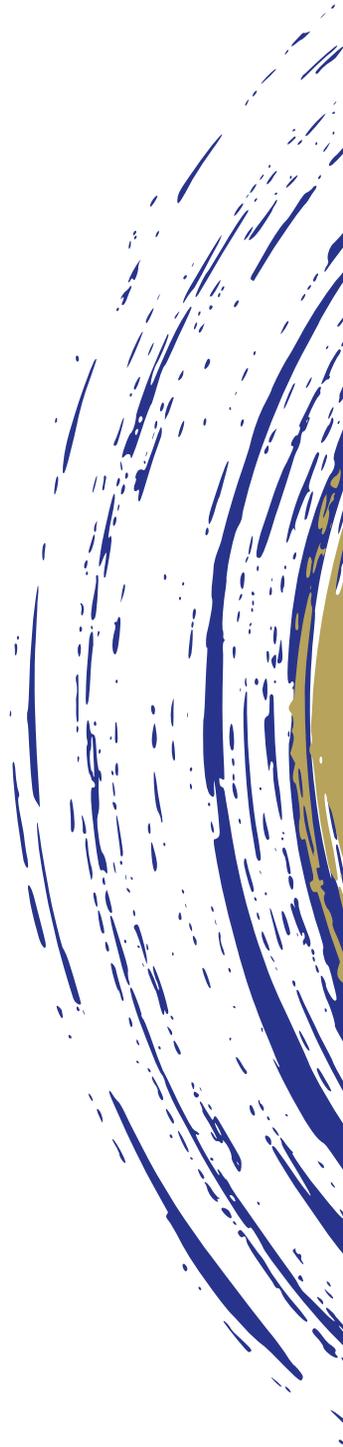
La composition du Conseil tend vers la parité entre les femmes et les hommes.

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.

---

En mars 2022, trois membres du Conseil constitutionnel quitteront leurs fonctions : Claire Bazy Malaurie, Nicole Maestracci et Dominique Lottin. Leurs témoignages individuels illustrent les missions des « Sages », mais également l'évolution du Conseil constitutionnel ces dernières années et la place de l'institution dans le paysage juridique français.

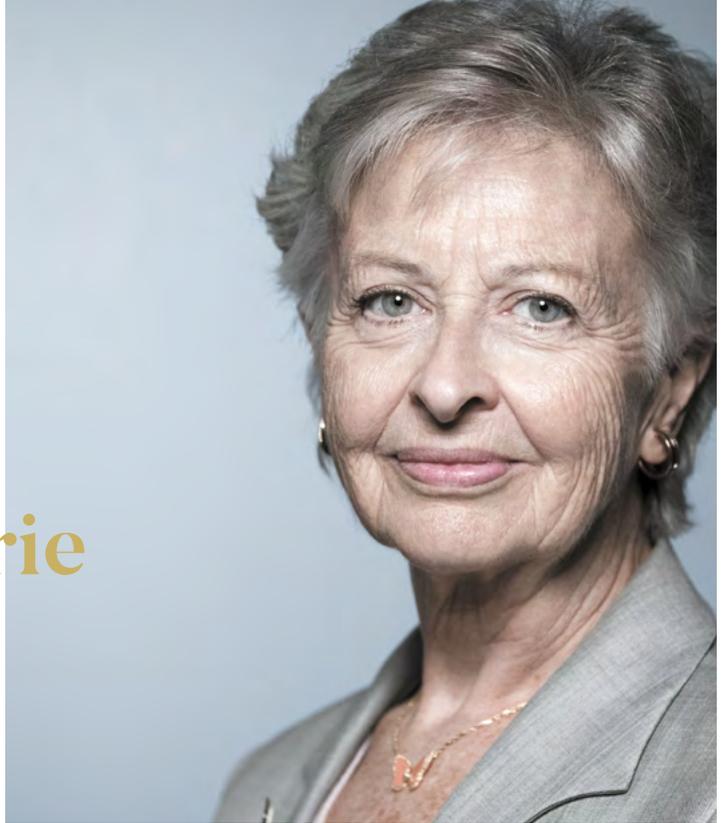




—  
Nos  
années  
rue de  
Montpensier  
—



## Claire Bazy Malaurie



« J'utiliserai trois mots qui me paraissent pouvoir rendre compte de la vie au sein de l'institution : diversité, exigence et collégialité. »

### Repères

**31 août 2010**

Nommée par le Président de l'Assemblée nationale (renommée le 12 février 2013)

**7 septembre 2010**

Prête serment une première fois devant le Président de la République et une seconde fois le 14 mars 2013

« **P**rès de douze années au Conseil... au-delà de sa durée exceptionnelle, (tout à fait conforme à la Constitution !) ce mandat m'aura permis de vivre l'implantation de la question prioritaire de constitutionnalité et par suite l'émergence sous forme de juridiction d'une institution certes prestigieuse, mais restée jusque-là hors de portée du citoyen. D'autres feront l'histoire de cette mue intervenue en pratique en 2010. D'autres feront la critique de l'institution, souvent au nom de comparaisons auxquelles manque cependant l'expérience du travail au Conseil. C'est de mon expérience dont je veux témoigner, en réponse à l'invitation à participer à la rédaction de ce rapport d'activité, comme elle est faite à tous les membres dont la fin de mandat approche.

Il n'est évidemment pas besoin ici de souligner l'importance de la mission de protection de la démocratie, des droits fondamentaux et de l'État de droit à laquelle chacun dans cette institution est dévoué. Chaque jour nous apporte la preuve que la vigilance est nécessaire. À ceux qui trouvent que nous n'en faisons jamais assez, il faut rappeler, d'une part, que nous ne faisons que répondre aux questions qui nous sont posées, d'autre part, que les onze ans d'exercice du contrôle *a posteriori* qui viennent de s'écouler, ajoutés au flux de contrôles *a priori* qui n'a pas diminué, ont

été le temps de nombre d'approfondissements sur le fond et la méthode, de percées dans des champs nouveaux, parfois d'heureuses modifications de jurisprudence.

Pour être plus concrète et répondre à une curiosité parfaitement légitime, j'utiliserai trois mots qui me paraissent pouvoir rendre compte de la vie au sein de l'institution : diversité, exigence et collégialité. Diversité, puisqu'aucun pan du droit n'échappe à l'examen du Conseil. Le droit que l'on appelle constitutionnel s'intéresse à tout : il n'est plus le droit des institutions politiques que, pour la plupart, nous avons pu connaître au cours de nos études. Le droit fiscal nous a sans surprise beaucoup occupés et le droit pénal semble avoir pris la relève ces dernières années en termes de nombre d'interrogations. Le droit public, bien sûr, dans son ensemble, et le droit que l'on appelle « privé » sont aussi au rendez-vous, dans toutes leurs expressions inscrites dans les milliers de pages de nos codes. Exigence, qui tient ici à l'objectif de faire vivre une règle commune respectueuse de chacun, au plus proche des besoins de la vie de la cité. Exigence qui se décline pour les membres par la nécessité de s'approprier les principes et les méthodes de contrôle propres au droit constitutionnel, mais aussi de se familiariser pour chaque dossier avec l'histoire de la règle dont on parle, sa portée et les éventuelles approches et décisions des autres juridictions, qu'elles soient nationales ou européennes. L'énorme travail de veille et d'analyse effectué sur chaque dossier par les personnels et parmi eux par les juristes les plus qualifiés que le Conseil a su attirer est remarquable et surtout indispensable, compte tenu des délais dans lesquels nous devons statuer. Travailler vite est alors possible, même si l'ampleur des saisines en contrôle *a priori*, lorsque nous ne disposons, au mieux, que d'un mois, relève du tour de force. Certes, le nombre de pages de nos décisions n'en rend pas compte, mais l'économie du style de rédaction ne doit pas être assimilée à une économie de temps de recherche et d'analyse. Chaque membre, et pas seulement le rapporteur du projet, est destinataire de ce travail de préparation. La curiosité que représente dans notre univers juridique l'absence d'assistant pour chacun d'entre nous, souvent relevée par nos homologues, met en exergue la manière dont fonctionne

la collégialité qui est en fait une grande force de l'institution. Chacun est évidemment libre de faire ses propres recherches avec l'aide d'une très riche documentation fournie par des collaborateurs familiers de nos besoins et des analyses très fines fournies par le service juridique. Il est ainsi possible de construire son propre raisonnement, seul dans son bureau ou en utilisant ce moyen exceptionnel d'échange qu'est le couloir du troisième étage où sont les bureaux des membres. Cette mise en commun des recherches et des analyses dès avant le délibéré, non seulement ne porte pas préjudice à la richesse du débat oral sur le projet de décision lors du délibéré, mais permet au contraire de le concentrer sur la confrontation de nos approches pour conclure sur une décision argumentée qui sera bien souvent consensuelle. Ayant vécu des compositions différentes de notre collègue, je dois témoigner de l'intérêt, je peux même dire aujourd'hui de la nécessité, pour le Conseil, de regrouper autour de la table des personnalités ayant des expériences professionnelles diverses consacrées à la chose publique, la *res publica* de nos ancêtres. Quelle que soit l'origine de leur nomination, et beaucoup sont prêts à vouloir cataloguer les membres en fonction de leur opinion politique au moins supposée, leur caractéristique commune aura été à mes yeux (et pardon si je m'approprie de ce fait la qualité de ceux que je décris) d'être des esprits libres, préoccupés de la réalité de la vie de leurs concitoyens et du meilleur de leur avenir. Alors, oui, les messages qui sont communiqués par nos décisions peuvent leur paraître trop complexes ou trop simplistes, pendant que pour nous, le travail préparatoire peut être ressenti comme aride. Mais personnellement je garderai certainement la nostalgie de toutes ces années d'échanges roboratifs et même de toutes les critiques que j'aurai pu lire ou entendre, quoi que j'aie pu en penser à l'époque !



## les numériques

Retrouvez l'intervention de Claire Bazy Malaurie dans le reportage « Quand les citoyens saisissent le Conseil constitutionnel - La QPC ».

[urlr.me/Gkcyx](http://urlr.me/Gkcyx)





## Nicole Maestracci



« Dans un monde de plus en plus incertain, le rôle des cours constitutionnelles, et singulièrement du Conseil constitutionnel, deviendra à la fois de plus en plus central et de plus en plus contesté. »

### Repères

**12 février 2013**

Nommée par le Président de la République

**14 mars 2013**

Prête serment devant le Président de la République

« J'ai passé au Conseil constitutionnel neuf années passionnantes dans un contexte où la fragilité de l'État de droit est palpable et rend l'office du juge constitutionnel d'autant plus exigeant. Alors que je m'apprête à quitter le Conseil, je voudrais partager quelques réflexions personnelles. Celles-ci sont nécessairement subjectives, non exhaustives, nécessairement discutables et sans doute marquées par mon expérience de juge judiciaire. Mais elles résultent également de nombreux échanges avec le monde universitaire, avec les autres juridictions suprêmes françaises ainsi qu'avec d'autres cours constitutionnelles, en Europe et ailleurs. À cet égard, le programme de recherche conduit à l'occasion de l'anniversaire des 10 ans de la QPC a permis de mettre en évidence les forces et les faiblesses du système de contrôle constitutionnel français et d'imaginer quelques perspectives d'évolution.

Ce qui frappe d'abord, lorsqu'on arrive au Conseil constitutionnel en 2013, soit trois ans après l'entrée en vigueur de la QPC, c'est de découvrir une institution en transition. On sait que le Conseil constitutionnel, contrairement aux cours constitutionnelles voisines, n'est pas né juridiction. Il n'en a d'ailleurs toujours pas le nom. Il a été conçu en 1958 comme une institution politique destinée à protéger le pouvoir exécutif des ingérences du Parlement. Il n'a commencé

réellement à devenir une juridiction qu'avec l'entrée en vigueur de la QPC qui a imposé la plupart des exigences du procès équitable : respect du contradictoire, droits de la défense, large publicité des débats... Malgré cette réforme décisive, le Conseil reste marqué par les conditions de sa naissance de sorte qu'en son sein cohabitent une procédure parfaitement juridictionnelle, celle de la QPC, et une procédure plus fruste, plus secrète et faiblement contradictoire, celle du contrôle des lois avant leur promulgation. Cette coexistence constitue la première difficulté. Certes, il ne s'agit pas ici de porter un jugement sur l'opportunité du maintien d'un contrôle des lois *a priori* même s'il est utile de rappeler qu'un tel contrôle n'existe dans aucun autre pays. Mais cette double procédure dont l'une seulement respecte les exigences du procès équitable, introduit une certaine confusion sur la nature juridictionnelle du contrôle exercé et ne facilite pas la compréhension de la portée de nos décisions par les non spécialistes. Dans l'hypothèse probable où ces deux procédures continuent à coexister, il est peut-être temps, même si les conditions de notre saisine immédiatement après le vote de la loi rendent cet exercice difficile, de réfléchir à des règles qui garantissent mieux le respect du contradictoire et la publicité des débats.

La deuxième difficulté est liée à la composition du Conseil qui continue à faire l'objet de critiques récurrentes. On passera rapidement sur la qualité de membre de droit des anciens présidents de la République. Dans une institution qui devient une juridiction, une telle participation ne peut plus être comprise. La suppression de celle-ci fait aujourd'hui l'objet d'un consensus et il n'est pas douteux qu'elle deviendra effective à l'occasion de la prochaine réforme de la Constitution. La question des critères selon lesquels les neuf membres sont désignés est plus complexe. La Constitution se borne à préciser la procédure de nomination sans définir aucune exigence en termes de formation ou d'expérience. Et la réforme constitutionnelle de 2008, qui soumet les propositions de nomination à un éventuel veto parlementaire, n'a pas fait taire les

critiques. Celles-ci portent essentiellement sur l'absence d'exigence d'une formation juridique et sur le profil plus politique que juridique de certains membres. La réponse à ces critiques est particulièrement délicate. Il est certain que la procédure de nomination des membres porte encore la marque d'une institution qui n'est pas encore tout à fait devenue une juridiction. Mais l'examen des systèmes de nomination en vigueur dans d'autres cours suprêmes montre surtout qu'il n'existe pas de système idéal. Sous des formes diverses, les pouvoirs exécutifs et législatifs interviennent dans le processus de nomination de manière la plupart du temps décisive. Nulle part, les nominations ne sont exemptes de considérations politiques. En revanche, la plupart des pays exigent une expérience juridique d'une certaine durée. En France, une telle condition n'existe pas, même si elle est majoritairement remplie dans les faits.

**Il ne suffit pas d'être un excellent juriste pour être un bon juge.**

Mais, si elle existait, suffirait-elle à renforcer la légitimité du Conseil ? Ce n'est pas certain. Il ne suffit pas en effet d'être un excellent juriste pour être un bon juge. Certes, un juge doit avoir une bonne connaissance et compréhension du raisonnement juridique. Il doit savoir se défaire de ses convictions personnelles et préjugés lorsqu'il entre dans la salle des délibérés. Mais il doit aussi et surtout avoir une bonne compréhension du monde dans lequel il exerce son office. Il doit comprendre la complexité des comportements humains individuels et collectifs et s'intéresser aux enjeux humains, économiques et sociaux de ses décisions. Il faut enfin qu'il voie plus loin que la question qui lui est posée afin de mesurer les effets de ses décisions sur des litiges futurs. En considération de ces exigences, la diversité des profils est une garantie. À la condition de partager un socle commun de culture juridique, une telle diversité pourrait même être plus large et plus clairement revendiquée en intégrant notamment des exigences de parité entre les hommes et les femmes, ou entre différentes origines professionnelles. Mais une telle évolution ne renforcerait la légitimité du Conseil que si elle s'accompagnait d'une certaine transparence, c'est-à-dire d'une explicitation par les autorités de nomination des critères qui les ont conduites à telle ou telle désignation.

Une telle transparence permettrait de lever certaines des incompréhensions, voire suspicions, qui entourent, à tort ou à raison, le processus de nomination. Elle permettrait également de mettre en évidence une conception partagée des qualités attendues d'un juge constitutionnel.

La troisième difficulté est celle de notre modèle de contrôle qui est resté abstrait, même pour l'examen des QPC, dans un contexte où les litiges sont concrets, faits de chair et de sang, de passions humaines ou de conflits économiques et sociaux. Certes, un contrôle abstrait était justifié pour le contrôle *a priori* de lois qui n'avaient pas encore eu l'occasion d'être appliquées. Mais dès lors que le Conseil est saisi du droit vivant, il examine des lois qui sont critiquées non seulement en raison de leurs défauts intrinsèques mais aussi en raison des modalités pratiques de leur mise en œuvre et des conséquences concrètes néfastes qu'elles peuvent entraîner pour les personnes concernées.

On observe ainsi que depuis 2010, audience après audience, la vie concrète s'invite progressivement dans le débat constitutionnel. Cette évolution a été encouragée par l'existence d'audiences contradictoires auxquelles assistent souvent non seulement le ou les justiciables qui ont posé la question mais aussi les intervenants et personnes morales diverses qui ont intérêt au changement de la loi ou au contraire à son maintien. Ces audiences sont en outre filmées et diffusées en temps réel et, de ce point de vue, le Conseil constitutionnel s'est montré plutôt pionnier. En visionnant certaines audiences, on observe d'ailleurs que les conséquences concrètes de la disposition occupent l'essentiel des plaidoiries et des débats. Le juge constitutionnel cherche par ailleurs pour chaque QPC à connaître le contexte de la loi critiquée. Il prend connaissance des chiffres, des rapports de recherche, des rapports parlementaires ou administratifs. Il veille à ce que ses décisions soient compatibles avec celles de la Cour européenne des droits de l'Homme qui exerce, quant à elle, un contrôle concret. Et cette concrétisation est encore plus évidente lorsqu'il s'agit de

**On observe ainsi que depuis 2010, audience après audience, la vie concrète s'invite progressivement dans le débat constitutionnel.**

statuer sur les effets dans le temps d'une éventuelle censure. L'ensemble de ces éléments influencent nécessairement la décision du juge constitutionnel. C'est la part du raisonnement du juge qui n'est pas réductible au droit.

Certes, il ne s'agit pas de remplacer le contrôle abstrait par un contrôle concret. C'est l'office des juridictions judiciaires et administratives. Il s'agit plutôt de tenir compte plus explicitement des éléments concrets du débat juridictionnel dans nos décisions. Dans cette perspective, j'évoquerais deux pistes d'évolution. Une première piste serait d'enrichir les débats contradictoires à l'audience en invi-

tant des « *amicus curiae* », sachant ou experts à s'exprimer sur certains sujets très controversés ou sur lesquels les juges ne s'estimeraient pas suffisamment éclairés. Les débats qui permettraient aux juges et aux parties de poser publiquement des questions prendraient ainsi une nouvelle dimension. Une telle procédure relativement lourde, en raison de ce

qu'elle implique comme concertation avec les parties dans un délai très court, pourrait être limitée aux QPC dont les enjeux sont particulièrement importants. La seconde piste viserait à introduire au début de chaque décision un paragraphe énumérant les éléments concrets (rapports, recherches, statistiques, éléments de droit comparé) sur lesquels le Conseil s'est appuyé pour élaborer sa décision. Je ne sous-estime pas les difficultés entraînées par une telle proposition dès lors que le choix a été fait en 2010 de calquer la procédure d'examen des QPC sur celle relative au contrôle *a priori*, et donc de conserver un contrôle totalement abstrait. On aurait pu faire un autre choix et introduire, compte tenu de la nature de la QPC, une certaine dose de concrétisation. L'évolution de ces dix dernières années montre qu'une telle évolution se produira inéluctablement. En effet, les justiciables et plus largement les citoyens sont de plus en plus exigeants à l'égard de la motivation des décisions des juges. Ils veulent savoir sur quels éléments ceux-ci se sont fondés pour juger ce qu'ils ont jugé et cette demande, même si elle heurte notre tradition de motivation brève et abstraite, est

légitime. Pour y répondre, il serait justifié que tous les éléments qui influencent nos décisions, même ceux qui ne sont pas réductibles au droit, ne restent pas totalement absents de nos motivations.

Je voudrais évoquer en dernier lieu la difficulté pour un public non spécialiste de comprendre les enjeux du débat constitutionnel, dans un contexte où l'état du droit applicable est devenu d'une complexité redoutable. Le secret du délibéré associé à notre tradition de rédaction brève ne permet pas de rendre compte des différents points de vue en présence. Or, c'est en mettant en scène la confrontation des points de vue et en les assortissant éventuellement d'exemples concrets qu'on parvient à faire comprendre ce qui a été tranché par la décision. C'est une des raisons pour laquelle j'ai toujours été favorable à la possibilité d'exprimer des opinions séparées, qu'elles soient divergentes, ou convergentes. Je connais les arguments contraires qui ne sont pas à balayer d'un revers de main mais qui me paraissent plus convaincants pour le contrôle *a priori* que pour la QPC. À l'issue de ces neuf années, je suis convaincue que les avantages l'emportent sur les inconvénients. Seule la publication de points de vue séparés permet de comprendre quels sont les arguments en présence, quels sont les enjeux et quelle est la portée de la décision. Le commentaire rédigé et publié par le secrétariat général ne peut remplir cet office car par construction, il ne peut rendre compte des termes de la discussion. La publication d'opinions séparées n'oblige pas à dévoiler la répartition des votes même si personnellement je n'y serais pas opposée.<sup>1</sup> Et je ne vois pas en quoi elle porterait atteinte à l'indépendance des juges. Il me semble au contraire qu'une telle réforme renforcerait de manière significative leur légitimité au lieu de l'affaiblir. Elle permettrait en effet de mieux comprendre les termes et enjeux du délibéré tout en conservant à la décision sa pureté juridique. Elle permettrait de rendre visibles la multiplicité des sources, l'enchevêtrement de normes, de précédents jurisprudentiels, de contraintes techniques, de compréhension du réel, d'émotions devant les histoires singulières ou collectives et de souci d'équité qui font la décision du juge. Elle contribuerait à rendre le débat juridictionnel vivant et compréhensible y compris pour un public non juriste, c'est-à-dire pour tous les citoyens qui au cours de leur vie ont ou auront besoin

de la protection des droits fondamentaux pour eux-mêmes ou pour d'autres dont ils se préoccupent à quelque titre que ce soit.

\*

Le Conseil constitutionnel exerce un contrôle qui ne peut s'analyser que sur le temps long. Neuf ans est un temps court à l'échelle de ce temps. Les évolutions que je viens d'évoquer, dont certaines me paraissent inéluctables, ne peuvent donc être que lentes. Ainsi, si la juridictionnalisation du Conseil progresse inexorablement, elle n'est pas totalement achevée. Certains éléments que je pense non négociables freinent les évolutions. C'est le cas par exemple des délais de jugement extraordinairement courts qui n'existent nulle part ailleurs. Ces délais rendent difficiles une instruction et des débats suffisamment approfondis malgré l'exceptionnelle qualité du service juridique qui nous assiste. Mais dans un contexte où la justice est traditionnellement jugée trop lente, les délais courts sont plébiscités sans que leurs inconvénients aient d'ailleurs été sérieusement discutés. D'autres évolutions pourraient être plus facilement envisagées, notamment le recrutement de juristes en plus grand nombre permettant d'affecter à chaque membre au moins un, voire plusieurs assistants, comme il en existe dans toutes les cours constitutionnelles comparables.

Si j'ai voulu partager ces réflexions, c'est parce que je suis consciente que dans un monde de plus en plus incertain, le rôle des cours constitutionnelles, et singulièrement du Conseil constitutionnel, deviendra à la fois de plus en plus central et de plus en plus contesté. Il est donc essentiel de renforcer encore sa légitimité auprès d'un public large et je suis convaincue que celle-ci passe notamment par l'accélération, voire l'achèvement, de la transition en cours qui devrait rendre indiscutable la transformation du Conseil en une véritable juridiction.

**1 La Cour européenne des droits de l'Homme permet l'expression d'opinions séparées tout en garantissant le secret du délibéré.**



## les numériques

Retrouvez l'intervention de Nicole Mastracci lors du séminaire d'échange sur les rapports des chercheurs dans le cadre de la démarche QPC 2020.

[urlr.me/sxC3J](http://urlr.me/sxC3J)





## Dominique Lottin

« Ce mandat de quatre ans et demi aura été d'une particulière densité et d'une grande richesse. »

« **A**u mois de mars 2022, nous serons trois femmes à quitter le Conseil constitutionnel. Mon mandat aura été plus court que celui de mes collègues et amies, Claire Bazy Malaurie et Nicole Maestracci, puisque je remplaçais l'éminente juriste, Nicole Belloubet, nommée garde des Sceaux quelques mois plus tôt. Ce mandat de quatre ans et demi aura été d'une particulière densité et d'une grande richesse.

Rue Montpensier, je ne porte plus ni la robe noire, ni la robe rouge du magistrat que j'ai été pendant plus de trente-cinq ans. Pour autant, je

## Repères

25 octobre 2017

Nommée par le Président du Sénat

6 novembre 2017

Prête serment devant le Président de la République



m'emploie à apporter au Conseil l'approche pragmatique et humaine du juge et à accompagner sa judiciarisation progressive. En outre, même si le défi est difficile à relever, je m'efforce de donner à mes collègues un regard plus juste sur l'institution judiciaire, ses modes de fonctionnement et ses contraintes. Mais pour devenir « un Sage », expression couramment utilisée mais peu en phase avec les évolutions de ces dernières années, j'ai dû parfaire mes connaissances en droits constitutionnel et administratif et, pour assurer une « conciliation équilibrée » entre droits fondamentaux et motifs d'intérêt général, j'ai tenté de contribuer à préserver la nécessaire efficacité de l'État tout en respectant la volonté du législateur, seul juge de l'opportunité des mesures adoptées, sans méconnaître le respect des principes constitutionnels qui fondent notre démocratie et les attentes de nos concitoyens.

Dans cette recherche, j'ai bénéficié des expériences des autres membres du Conseil, qu'il s'agisse de juristes, d'élus, de hauts fonctionnaires ou d'anciens responsables politiques et d'hommes d'État, étant souligné que la majorité d'entre eux ont, dans leurs riches parcours professionnels, cumulé ces qualités. Je peux ici témoigner que si aucun n'a renoncé à ses convictions, dans leur fonction de juge constitutionnel, ils se départent de tous réflexes partisans et ne cèdent pas à la tentation du « gouvernement des juges ». Nos échanges, comme nos délibérés, même les plus vifs, sont toujours empreints de cordialité et de respect, animés par le souci de répondre

au mieux aux missions qui nous ont été confiées. Je ne saurais évoquer nos travaux sans rendre hommage à l'excellence du service juridique du Conseil dirigé par un secrétaire général d'un dévouement et d'une compétence hors du commun sans lequel nous ne pourrions pas exercer notre office dans les délais contraints qui sont les nôtres.

À cet égard, le Conseil constitutionnel se démarque de ses homologues européens en rendant toutes ses décisions dans les délais fixés par le constituant soit un mois, voire huit jours, en matière de contrôle *a priori* et trois mois en matière de traitement des questions prioritaires de constitutionnalité. Même si cette exigence est parfois source de tensions, elle est essentielle pour éviter des recours dilatoires ou la paralysie de l'action gouvernementale et législative. Qu'il me soit permis d'ajouter que pour permettre à chaque membre de remplir pleinement son office, il serait souhaitable qu'il puisse bénéficier de l'assistance d'un collaborateur qui lui soit dédié et choisi par lui pour la durée de son mandat. Non pas que les juristes du Conseil ne soient prêts à exercer cet office mais leur calendrier souvent très tendu ne leur offre pas toujours la disponibilité nécessaire pour répondre à nos sollicitations. Cette assistance serait d'autant plus précieuse que les membres du Conseil n'ont pas de spécialisation. En effet, si cette pratique est très précieuse pour maintenir chacun de nous en alerte sur les nombreux domaines de compétences du Conseil, elle exige un investissement encore plus important lorsque les rapports qui nous sont confiés par le Président ne nous sont pas familiers, nous privant parfois de la disponibilité nécessaire pour l'examen approfondi des dossiers présentés par les autres membres.

De ce point de vue, j'ai pu constater que l'inflation législative comme le développement des questions prioritaires de constitutionnalité ont considérablement élargi le champ de compétences du Conseil constitutionnel comme ils en ont alourdi la charge. Depuis dix ans, le Conseil constitutionnel rend une moyenne de cent décisions par an sans parler des décisions consacrées au contentieux électoral et à la vérification des comptes de campagne comme aux référendums d'initiative partagée. Aux traditionnelles procédures relevant du droit pénal ou du droit fiscal qui restent majoritaires, se sont ajoutées celles relevant du droit de la santé et de la protection sociale, du droit à l'éducation et de la liberté d'enseignement ou encore du droit de l'environnement, du droit de la concurrence et celles relatives à la liberté d'expression et d'opinion, à la lutte contre

le terrorisme, à l'encadrement de la diffusion des informations via les sites internet ou encore l'utilisation des algorithmes par l'administration ou de la visioconférence, pour ne parler que des dernières affaires soumises au Conseil.

Pour traiter de ces contentieux je mesure combien le dialogue des juges nationaux et européens est précieux. Certes, le Conseil ne juge pas des affaires au fond et n'exerce pas le contrôle de conventionalité. Mais dans son appréciation du respect des droits fondamentaux, il ne reste pas indifférent aux jurisprudences des cours suprêmes nationales et européennes. Ce dialogue permanent reste le plus souvent muet mais il est essentiel pour permettre l'émergence de principes communs à toutes les démocraties européennes et éviter des conflits de jurisprudence qui pourraient être très préjudiciables. À cet égard, même si les derniers mois ont été affectés par la crise sanitaire, j'ai apprécié les nombreux échanges avec nos homologues étrangers comme avec les magistrats des deux ordres juridictionnels ainsi que la participation à de nombreux colloques universitaires.

Ces échanges parfois critiques sur nos pratiques, tant sur le fond que sur la procédure suivie par le Conseil, jugée parfois insuffisamment contradictoire, ou sur nos modes de rédaction considérés souvent comme trop elliptiques, nous obligent à une saine réflexion et à des évolutions par petites touches pour tenter d'améliorer nos modes de fonctionnement. J'espère y avoir apporté ma contribution, consciente que le plus grand défi du Conseil est sans aucun doute celui de mieux faire connaître à nos concitoyens notre institution et le rôle essentiel qui est le sien dans le fonctionnement de l'État et la préservation de leurs droits et libertés. Je ne doute pas que mes collègues et les nouveaux membres qui viendront bientôt les rejoindre sauront le relever.

En quittant dans quelques mois le Conseil, je mesure l'honneur et la chance qui m'ont été donnés de participer à cette œuvre collective dans le souci constant d'apporter à l'institution le meilleur de moi-même pour assurer le respect de nos valeurs démocratiques telles qu'elles figurent dans la Constitution de la V<sup>e</sup> République.



## les numériques

Retrouvez l'intervention de Dominique Lottin auprès d'enseignants et de lycéens de l'Institution de la Croix Blanche à Bondues (Nord), dans le cadre du concours Découvrons notre Constitution.

[urlr.me/XpHMf](http://urlr.me/XpHMf)





---

Émission QPC 2020, concours Découvrons notre Constitution, prix de thèse, rencontre à Karlsruhe... Cette année encore, le Conseil constitutionnel a cherché à promouvoir largement la culture constitutionnelle par des initiatives variées, et à développer le dialogue aussi bien avec les élèves, les étudiants, les professeurs, les juristes, qu'avec les chefs de cours constitutionnelles étrangères.

**L'année  
au  
Conseil**

---

# La « question citoyenne » s'invite sur le petit écran

LE 26 NOVEMBRE 2020, POUR MARQUER LES 10 ANS DE LA QPC (QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONALITÉ), LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL RÉALISAIT UNE ÉMISSION-ÉVÉNEMENT EN PARTENARIAT AVEC LCP-AN (LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE). L'ÉMISSION A DONNÉ L'OCCASION AUX ACTEURS CLÉS DE CETTE « RÉVOLUTION DE VELOURS » QU'EST LA QPC DE REVENIR SUR LE BILAN DE SES DIX PREMIÈRES ANNÉES, SUR SA GENÈSE, ET DE RÉFLÉCHIR À L'AVENIR DES « QUESTIONS CITOYENNES ». RETOUR SUR L'ÉMISSION AVEC LES TÉMOIGNAGES DE CÉCILE CASEAU-ROCHE ET STÉPHANIE GRAYOT-DIRX, CODIRECTRICES DU MASTER DE DROIT PROCESSUEL DE L'UNIVERSITÉ DE BOURGOGNE, ET CEUX DE MATHIEU ROSA ET BAPTISTE BON, ÉTUDIANTS DE CE MÊME MASTER.

Cécile  
Caseau-Roche  
et Stéphanie  
Grayot-Dirx

Codirectrices du master de droit processuel,  
Université de Bourgogne

## Une célébration formatrice pour insuffler un « réflexe constitutionnel »

**P**our les dix ans de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), le Conseil constitutionnel a souhaité provoquer des recherches sur son évolution en mobilisant, hors les murs du Conseil, la communauté scientifique, par un appel à projets interdisciplinaires, avec une approche empirique et comparative. Outre cette production scientifique, en tenant compte des difficultés liées à la crise sanitaire, le Conseil a également lancé une opération inédite de communication auprès d'un public bien plus large que la seule communauté des chercheurs, avec, en point d'orgue, l'organisation d'une véritable émission de télévision intitulée « QPC 2020 : dix ans de questions citoyennes » afin de célébrer l'anniversaire de cet « outil démocratique absolument formidable ».

Initiée par le président du Conseil constitutionnel et animée par deux professionnels des médias, diffusée sur La Chaîne parlementaire de l'Assemblée nationale, puis sur le site internet du Conseil ainsi que sur une plateforme de vidéos en ligne, cette émission est toujours accessible et peut être visionnée facilement. D'une durée de 2h10, elle repose sur un enchaînement de différentes séquences balayant successivement présent, passé, futur, avec une succession d'invités prestigieux, y compris étrangers, des interviews, des tables rondes, des rétrospectives, des statistiques



L'émission propose, à travers plusieurs tables rondes, de réfléchir aux enjeux de la QPC.

et même un micro-trottoir ! À cette occasion, parmi les pistes d'amélioration évoquées, Monsieur Fabius a notamment préconisé de mieux former les juristes sur la QPC et de mieux informer les citoyens sur son existence.

Cette émission offre aux enseignants et enseignants-chercheurs ayant en charge des cours, des travaux dirigés ou des séminaires au sein desquels le rôle du Conseil constitutionnel est évoqué, un outil pédagogique innovant. Grâce à une version chapitrée, telle ou telle partie facilement identifiée pourra, en effet, servir d'appui à ces enseignements dispensés au sein des universités, que ce soit en formation initiale ou continue. Qu'il s'agisse d'évoquer les sources du droit et leurs évolutions, le dialogue des juges ou la procédure de la QPC, des extraits bien choisis pourront illustrer parfaitement les propos et partant stimuler et

marquer davantage les esprits. Pour la formation continue, là encore, cette émission offre un support intéressant, qu'il s'agisse de retenir l'attention d'avocats ou de juges non professionnels qui pourraient être confrontés à une QPC. Au-delà, ce support pourrait aussi être utilisé par des enseignants, du primaire au secondaire, dans le cadre des cours d'éducation civique et morale ; les interviews des hautes personnalités des plus grandes institutions permettraient de découvrir autrement ces « questions citoyennes ». Ainsi mieux formés, les professionnels du droit de demain pourraient être également de bons ambassadeurs de la QPC auprès des citoyens d'aujourd'hui.

La mise à disposition en ligne de cette émission est par ailleurs cohérente avec les objectifs prônés par le Conseil constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Elle est même nécessaire car si les professionnels du droit se sont bien emparés de la QPC, elle reste encore trop méconnue des citoyens. Pourtant, la QPC avait notamment pour objectif de les rapprocher de la Constitution. Or, si elle améliore effectivement la protection des droits et libertés constitutionnels en France, en soumettant des pans entiers de législation



## les numériques

Regardez en ligne l'émission « QPC 2020 : dix ans de questions citoyennes » en version complète ou par chapitre.  
[urlr.me/wSsv1](http://urlr.me/wSsv1)



ayant échappé au contrôle *a priori* du Conseil, il est encore possible de faire mieux. Cela suppose sans doute une meilleure information des citoyens, plus précisément des justiciables, sur l'existence de cette procédure. On notera à cet égard que la volonté de communiquer auprès du public est perceptible de façon symbolique à travers l'usage de l'expression « questions citoyennes », aux lieu et place de la « question prioritaire de constitutionnalité », appellation certes plus précise et plus technique, mais peut-être trop énigmatique.

La QPC - « révolution de velours » - a entraîné un profond bouleversement des sources du droit interne, des rapports entre le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État et la Cour de cassation et a *in fine* participé à une redéfinition même du droit. Cet anniversaire est l'occasion de mesurer le chemin parcouru. Il reste à formuler le double souhait que la QPC poursuive son développement au service des droits et libertés et que le Conseil constitutionnel dispose des moyens pour ce faire.

L'émission s'ouvre par un entretien avec le président Laurent Fabius.



## Ce qu'ils en ont pensé...

—  
**Mathieu Rosa et Baptiste Bon,**  
 étudiants du master 2 droit  
 processuel de l'Université de Bourgogne  
 —

**L'émission « QPC 2020 : dix ans de questions citoyennes » nous a été présentée par Monsieur Laurent Neyret, parrain de notre promotion du master 2 droit processuel de l'Université de Bourgogne, lors de l'un des riches moments d'échanges virtuels ayant jalonné notre année universitaire 2020-2021.**

**Grâce à sa large diffusion et à son accès facile, nous avons pu voir et revoir les diverses interventions des professionnels. Ainsi, nous a été donnée la possibilité de travailler sur différents aspects de la QPC, de son idée même jusqu'à son avenir, en passant par ses conséquences tant sur le droit privé que sur le droit public. Cet outil a donc été particulièrement apprécié en cette période de crise sanitaire où les étudiants n'étaient pas toujours à proximité de bibliothèques universitaires.**

**Même si ce mécanisme constitutionnel n'est pas inconnu de ceux ayant bénéficié d'une formation en droit, ce support audiovisuel permet d'offrir une réflexion complète et approfondie de la matière. Que ce soit la genèse de la QPC, les conséquences institutionnelles de son instauration ou ses perspectives, la mise en relation des idées développées dans cette émission avec notre apprentissage universitaire a enrichi nos réflexions tant sur cet instrument, que sur la société et, plus globalement, sur l'État de droit.**

**Cette initiative nous semble présenter un réel intérêt pour tous les citoyens, et particulièrement pour les étudiants en droit qui doivent s'intéresser aux « questions citoyennes ». Nous invitons donc chacun à regarder l'émission avec attention. De telles initiatives émanant d'autres institutions seraient d'ailleurs des outils à développer !**

# Un partenariat fructueux avec le ministère de l'éducation nationale

INITIÉ EN 2016 AVEC LE LANCEMENT DU CONCOURS « DÉCOUVRONS NOTRE CONSTITUTION », LE PARTENARIAT ENTRE LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET LE MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE S'ENRICHIT EN 2021 AVEC L'INAUGURATION D'UN NOUVEL ÉVÉNEMENT, LA « FÊTE DE LA CONSTITUTION ». DEUX RENDEZ-VOUS INCONTOURNABLES POUR SENSIBILISER LES ÉLÈVES DE TOUS ÂGES AUX PRINCIPES DE LA CONSTITUTION.

## **Retour sur la 5<sup>e</sup> édition du concours « Découvrons notre Constitution »**

**P**our la cinquième année consécutive, les écoles, collèges et lycées ont été invités à participer au concours « Découvrons notre Constitution ». Lancée en 2016 par le Conseil constitutionnel en partenariat avec le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, cette initiative permet aux élèves de toutes les classes d'appréhender, par une réflexion et un travail collectif, les grands principes constitutionnels. Malgré les contraintes engendrées par le contexte sanitaire, près d'une trentaine d'établissements ont participé à cette 5<sup>e</sup> édition.

Des rencontres virtuelles ont été organisées en cours d'année entre les membres du Conseil et certaines classes impliquées dans le concours afin de leur apporter un regard concret sur les missions du Conseil constitutionnel. Très appréciées des élèves comme des membres du Conseil, ces rencontres ont été l'occasion d'illustrer les connaissances générales abordées en classe et d'échanger sur les droits et libertés protégés par la Constitution.

Le calendrier du concours de cette édition a par ailleurs été aménagé pour permettre l'organisation d'une première sélection au niveau

académique. Contrairement aux années précédentes, des jurys se sont tout d'abord réunis dans les académies pour transmettre les meilleurs travaux au jury national.

Réuni à Paris le 23 juin 2021, celui-ci a décidé de primer les travaux suivants.

— **Catégorie cycle 3** : la classe de 6<sup>e</sup> et les élèves du dispositif UPE2A du collège Toulouse-Lautrec de Toulouse (académie de Toulouse) pour leur projet *La Constitution, ce n'est pas si compliqué* regroupant un documentaire vidéo et une chanson.

Une mention spéciale a été attribuée à la classe de CM1 de l'école Jules Ferry 2 de Savigny-sur-Orge (académie de Versailles) pour son documentaire vidéo *Ozobot et la Charte de l'environnement*.

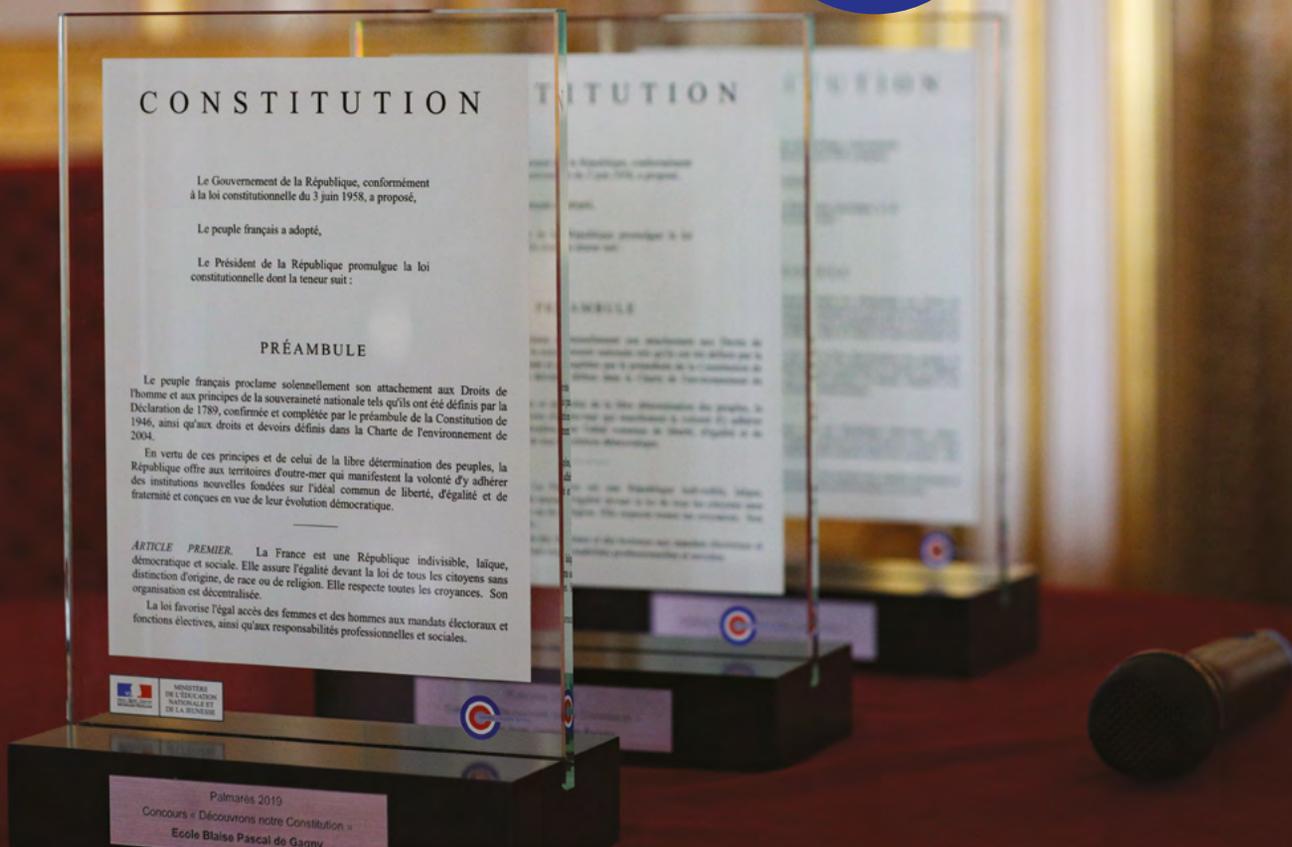
— **Catégorie cycle 4** : les classes de 4<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> du collège Émile Zola de Fouquierès-Lès-Lens (académie de Lille) pour son projet *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en BD*.

— **Catégorie lycée** : la classe de terminale Berlin du lycée Scheurer Kestner de Thann (académie de Strasbourg) pour son jeu de société *Qui passera la V<sup>e</sup> ?*.

Une mention spéciale a été attribuée à la classe de terminale du lycée Marcelin Berthelot de Saint-Maur-des-Fossés pour son projet *Le Conseil constitutionnel au service des libertés ? Commentaires juridiques sous la forme doctrinale de lycéens de Terminale en option droit*.

À l'occasion de l'anniversaire de la Constitution, ces classes lauréates seront récompensées au Conseil par le Président du Conseil constitutionnel et le Ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports.

Lors de la remise des prix d'une édition précédente du concours.



## Étudier la Constitution : de nouvelles ressources pédagogiques mises à la disposition des enseignants

**D**ans la continuité du concours « Découvrons notre Constitution », le Conseil constitutionnel et le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports lancent une nouvelle initiative pour favoriser l'apprentissage des grands principes constitutionnels dans les établissements scolaires : la « Fête de la Constitution », organisée pour la première fois du 28 septembre au 4 octobre 2021, date anniversaire de la promulgation de la Constitution de la V<sup>e</sup> République.

Elle vise à développer une culture constitutionnelle auprès des jeunes générations et doit permettre aux écoles et établissements de développer différentes actions avec l'appui de personnalités extérieures, professeurs de droit constitutionnel, avocats, étudiants en droit ou partenaires associatifs...

Pour accompagner le travail des enseignants dans le cadre de ces opérations, le Conseil constitutionnel a mis au point, en relation avec le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, un ensemble de ressources mis en ligne au printemps dernier sur le site Éduscol.

Cet ensemble de ressources est présenté autour de sept grandes entrées transversales déclinées en sous-thèmes :

- Le concept de Constitution (définition, écriture et révision, hiérarchie des normes).
- Souveraineté et organisation des pouvoirs (élections, séparation des pouvoirs, décentralisation).
- Principes de la République (droits et libertés, égalité et lutte contre les discriminations, laïcité, fraternité).
- Numérique (droits et liberté, dématérialisation et digitalisation).
- Santé et corps humain (risque sanitaire, sexualité, IVG, bioéthique).
- Environnement (préservation et mise en valeur de l'environnement, patrimoine commun de l'humanité, responsabilité face à un risque ou un préjudice environnemental).
- Économie (droits et libertés économiques, relations de travail).

Plus de 40 fiches thématiques sont disponibles, comprenant une présentation des notions juridiques correspondantes et une présentation des principales décisions du Conseil constitutionnel dans lesquelles elles apparaissent.

Ainsi, ces ressources visent à fournir aux enseignants des outils pédagogiques utiles dans le cadre de plusieurs disciplines (droit et grands enjeux du monde contemporain, économie-gestion, enseignement moral et civique, histoire-géographie, philosophie, etc.) et leur apportent une aide pour la réalisation de projets éducatifs transversaux.



### les numériques

Découvrez sur le site Éduscol les ressources proposées par le Conseil constitutionnel et le ministère chargé de l'éducation nationale pour favoriser l'étude de la Constitution.

[urlr.me/sxY37](http://urlr.me/sxY37)



## Les recteurs d'académie réunis au Conseil constitutionnel

Chaque mois à l'initiative du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, les recteurs d'académie et certains directeurs d'administration se réunissent une journée complète. C'est pour eux l'occasion d'évoquer les principales affaires scolaires et universitaires – les recteurs sont chanceliers des universités – et de travailler à la mise en œuvre des orientations du ministre. À l'occasion de la semaine de la « Fête de la Constitution » qui a été inaugurée à la fin septembre 2021, l'une de ces réunions s'est exceptionnellement tenue au Conseil constitutionnel pour des travaux concernant l'importance d'engager très tôt l'apprentissage de la Constitution dans les établissements. L'occasion a été saisie de présenter aux recteurs les ressources pédagogiques destinées à cet effet aux enseignants.

# La préparation de la prochaine élection présidentielle

**A** l'approche du terme du mandat du Président de la République, le Conseil constitutionnel a été saisi de mesures de modernisation du cadre juridique de l'élection présidentielle.

Par sa décision n° 2021-815 DC du 25 mars 2021, il s'est prononcé sur la loi organique portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République, dont le Premier ministre l'avait saisi conformément au cinquième alinéa de l'article 46 et au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a notamment jugé conformes à la Constitution :

- les dispositions de cette loi organique prévoyant que les candidats à l'élection présidentielle veillent à l'accessibilité de leurs moyens de propagande électorale aux personnes en situation de handicap ;
- l'ajout aux catégories de citoyens habilités à présenter un candidat à l'élection du Président de la République, du président du conseil exécutif de Corse et du président du conseil exécutif de Martinique, ainsi que des vice-présidents des conseils consulaires ;
- les dispositions organiques fixant les modalités selon lesquelles les personnes détenues, placées en détention provisoire ou exécutant une peine n'entraînant pas une incapacité électorale, peuvent voter par correspondance, sous pli fermé, à l'élection du Président de la République ;
- l'obligation faite aux candidats, pour la prochaine élection présidentielle, d'une part, d'éditer un reçu pour chaque don versé à un candidat au moyen d'un téléservice mis en œuvre par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, et, d'autre part, de déposer leurs comptes de campagne auprès de la commission par voie dématérialisée au moyen de ce téléservice ;

– l'obligation, pour la prochaine élection du Président de la République, d'accompagner toute publication ou diffusion de sondage des marges d'erreur des résultats publiés ou diffusés, le cas échéant par référence à la méthode aléatoire, établies sous leur responsabilité.

Dans un calendrier voisin, le Conseil constitutionnel a été consulté par le Premier ministre, en application des dispositions combinées du paragraphe III de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 modifiée relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel et de l'article 46 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, sur un projet de décret modifiant le décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel et le décret n° 2005-1613 du 22 décembre 2005 portant application de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

Il a également été consulté par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques sur un projet de memento à l'usage du candidat à l'élection présidentielle et de son mandataire.

Enfin, pour la préparation de ses propres opérations de contrôle de la prochaine élection présidentielle prévue les 10 et 24 avril 2022, le Conseil constitutionnel mène actuellement à leur terme des chantiers numériques en vue, notamment, du déploiement d'un site internet dédié à la prochaine élection qui permettra, en particulier, le suivi du décompte des parrainages recueillis par les candidats, tels qu'ils auront été validés par le Conseil constitutionnel.



## Prix de thèse 2021

3 juin 2021

Le jury du vingt-cinquième prix de thèse du Conseil constitutionnel s'est réuni le 3 juin 2021.

Présidé par M. Laurent Fabius, président du Conseil constitutionnel, il était composé de Mme Claire Bazy Malaurie et M. Jacques Mézard, membres du Conseil constitutionnel, des Professeurs Agnès Roblot-Troizier, Aurore Gaillet et Guillaume Tusseau, et du Secrétaire général du Conseil constitutionnel.

Le jury a décerné le prix de thèse du Conseil constitutionnel 2021 à M. Thibaut Larroutourou pour sa thèse intitulée « Question prioritaire de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité » (soutenue le 4 décembre 2020 devant l'Université de Saint-Étienne, sous la direction du Professeur Baptiste Bonnet).

Avec le soutien du Conseil constitutionnel, le travail sera ainsi publié à l'automne 2021 dans la collection « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique » des éditions LGDJ-Lextenso. Dans le cadre d'un partenariat établi par le Conseil constitutionnel avec le Centre culturel de rencontre du Château de Goutelas (Marcoux, Loire), le lauréat bénéficiera sur place d'une résidence, au sein de la « bibliothèque de l'humanisme juridique ».

**« Je suis particulièrement  
empli de fierté à l'idée que  
ma thèse ne va pas seulement  
servir à l'académie, mais va pouvoir  
également être appréhendée par  
des juges et des avocats, afin qu'ils  
réfléchissent à leurs pratiques et  
qu'ils puissent, pourquoi pas, affiner  
certaines d'entre elles. »**

**Thibaut Larroutourou, lauréat  
du prix de thèse 2021**



### les numériques

Découvrez en vidéo le  
témoignage de Thibaut  
Larroutourou, lauréat du prix  
de thèse 2021.  
[urlr.me/ZVStC](https://urlr.me/ZVStC)



## Le Conseil constitutionnel ouvre sa boutique

15 décembre  
2020

Depuis le 15 décembre 2020, il est possible de se rendre à la boutique du Conseil constitutionnel.

Cette ouverture s'inscrit dans le cadre de la politique menée depuis 2016 par l'institution et son Président, afin de mieux faire connaître à l'ensemble des citoyens tant la place de la Constitution dans la vie démocratique que son propre rôle.

C'est à l'artiste du produit dérivé Pascale Brun d'Arre que le Conseil constitutionnel et la Réunion des musées nationaux-Grand Palais, qui gère la boutique, ont confié le soin d'imaginer une ligne de produits tricolores, ponctués de clins d'œil à la Constitution. Des objets 100 % fabriqués en France constituent cette ligne exclusive.



### les numériques

Rendez-vous sur la boutique en ligne du Conseil  
constitutionnel.  
[urlr.me/s3NbK](https://urlr.me/s3NbK)



# Relations internationales

**MALGRÉ LES DIFFICULTÉS SUSCITÉES PAR LA SITUATION SANITAIRE À TRAVERS LE MONDE, LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A MAINTENU DES LIENS ÉTROITS AVEC LES COURS CONSTITUTIONNELLES ÉTRANGÈRES. RETOUR SUR UNE RENCONTRE RICHE EN ÉCHANGES AVEC LA COUR CONSTITUTIONNELLE FÉDÉRALE ALLEMANDE.**

**D**epuis son entrée en fonctions, en 2016, le Président Fabius a souligné, à plusieurs reprises, le caractère essentiel des échanges entre cours constitutionnelles. Ces juridictions se trouvent en effet confrontées à des problématiques communes qui transcendent les frontières, qu'il s'agisse de sujets de société comme la bioéthique ou l'encadrement législatif des nouvelles technologies du numérique et de l'intelligence artificielle, des défis existentiels posés par la préservation de l'environnement ou encore de la délicate question de la protection des droits fondamentaux dans un contexte de menace terroriste.

Les cours constitutionnelles des États membres de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe partagent, en outre, des réflexions sur les rapports entre leurs normes fondamentales respectives et le droit européen ainsi que sur leur positionnement systémique à l'égard des juridictions supranationales que sont la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne.

Le Conseil constitutionnel entretient des relations particulièrement étroites et anciennes avec la Cour constitutionnelle fédérale allemande, qui occupe une place majeure au sein des cours constitutionnelles européennes, de par l'étendue des

## Les liens constitutionnels entre Paris et Karlsruhe

compétences qui lui ont été conférées par la Loi fondamentale de 1949 et la richesse de sa jurisprudence.

En octobre 2016, l'ensemble du collège du Conseil constitutionnel s'était rendu à Karlsruhe, au siège de la Cour, sur l'invitation de son Président, le Professeur Andreas Vosskuhle. En décembre 2017, une importante délégation de la Cour constitutionnelle, menée par M. Vosskuhle, avait été accueillie à Paris par le Président Fabius.

Des rencontres régulières entre les Présidents Fabius et Vosskuhle ont permis de poursuivre le dialogue instauré entre les deux juridictions. En octobre 2018, le Président Vosskuhle faisait partie des personnalités invitées au Conseil constitutionnel pour célébrer, en présence du Président de la République, le soixantième anniversaire de la Constitution de 1958. Les présidents des deux juridictions ont également participé, en octobre 2019, à la cérémonie solennelle de rentrée de la Faculté de droit de l'Université Humboldt à Berlin puis à une conférence-débat organisée, en février 2020, à Paris par la Commission franco-allemande du Barreau de Paris. Le 18 novembre 2019, le Président Fabius a reçu au Conseil constitutionnel M. Stephan Harbarth, alors vice-président de la Cour, et qui en est devenu, le 15 mai 2020, le nouveau président.

La pandémie de la covid-19 n'ayant pas permis de tenir un séminaire de travail en formation plénière en 2020, le Conseil constitutionnel a mis à profit l'amélioration de la situation sanitaire pour se rendre à Karlsruhe, du 28 juin au 1<sup>er</sup> juillet 2021, à l'invitation du Président Harbarth.

Cette rencontre revêtait un caractère particulièrement solennel puisqu'elle marquait, pour les deux juridictions, la reprise de leur activité internationale.

Trois sessions de travail, organisées par la Cour dans ses locaux, ont permis aux juges constitutionnels français et allemands d'échanger sur :

— **La protection de l'environnement** (intervenants : Mme Gabriele Britz, juge à la Cour constitutionnelle, et M. Alain Juppé, membre du Conseil



constitutionnel). Ces débats ont permis d'évoquer notamment la décision du Conseil constitutionnel n° 2019-823 QPC, consacrant un objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement ainsi que l'arrêt du *Bundesverfassungsgericht* du 24 mars 2021 mettant à la charge de l'État allemand l'obligation de respecter les droits des générations futures.

— **La coopération multiniveau des cours européennes** (intervenants : Mme Christine Langenfeld, juge à la Cour constitutionnelle, et M. Michel Pinault, membre du Conseil constitutionnel). À cette occasion, ont notamment été abordées les suites de la décision PSPP du *Bundesverfassungsgericht* ainsi que la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les actes de droit dérivé de l'Union européenne.

— **La gestion de l'épidémie de covid-19** (intervenants : M. Andreas Paulus, juge à la Cour constitutionnelle, et Mme Dominique Lottin, membre du Conseil constitutionnel). L'échange sur ce point a fait apparaître que les deux juridictions avaient eu à se prononcer sur le respect de leurs normes constitutionnelles de référence respectives par diverses mesures adoptées par les pouvoirs publics pour faire face à cette épidémie.

Les participants ont apprécié la qualité des contributions, les discussions ont été nourries et se sont prolongées au cours de moments de convivialité.

Afin de faciliter et de renforcer leur relation privilégiée, tant le Conseil constitutionnel que la Cour constitutionnelle fédérale mènent des politiques de traduction actives de leurs décisions. Une version allemande du site du Conseil constitutionnel est ainsi accessible à cette adresse : [conseil-constitutionnel.fr/de](http://conseil-constitutionnel.fr/de)

Les services de soutien respectifs des deux juridictions s'emploient à alerter les juges lors de la survenue de décisions marquantes en provenance de Paris ou de Karlsruhe.

Enfin, les échanges entre les deux juridictions concernent également les personnels spécialisés dans l'aide à la décision, puisque le service

juridique du Conseil constitutionnel a pu rencontrer, à deux reprises en juin 2017 à Paris et en octobre 2018 à Karlsruhe, des référendaires de juges du *Bundesverfassungsgericht* pour des sessions de travail. Certains de ces référendaires ont eu la possibilité d'effectuer, en octobre 2018, un séjour d'étude au Conseil constitutionnel. Une nouvelle rencontre devrait intervenir en 2022.

## 9<sup>e</sup> conférence des chefs d'institution de l'Association des Cours constitutionnelles francophones

Le mardi 25 mai 2021, le Président Laurent Fabius et Mme Corinne Luquiens ont participé à la 9<sup>e</sup> conférence des chefs d'institutions de l'Association des Cours constitutionnelles francophones (ACCF).

Réunissant virtuellement près d'une centaine de personnalités issues des 48 cours membres de l'association, les participants étaient invités à débattre de la « collégialité » autour de deux tables rondes : l'une consacrée aux « pratiques et aux méthodes de délibération » et la seconde à la « collégialité vs les opinions individuelles ».

À l'ouverture des travaux, le Président Laurent Fabius, a tenu à rappeler combien, en ces temps de crise sanitaire, le dialogue entre les cours était précieux.

Dans le cadre de la première table ronde, Mme Corinne Luquiens est intervenue sur « les méthodes de délibération du Conseil constitutionnel français ».

Sous la présidence d'un modérateur, chaque session de travail a permis d'explorer la façon dont les institutions de l'ACCF – parmi lesquelles compte le Conseil constitutionnel qui est membre de droit – prennent en compte l'exigence de collégialité dans leur organisation interne, leurs méthodes de travail et leurs modalités de délibération.

Si la collégialité est la plupart du temps encadrée par un texte, la pratique et la tradition au sein des cours jouent un rôle important pour en déterminer les formes précises. Les débats ont également permis de souligner qu'au-delà des différences d'approche, les cours francophones voient toutes dans la collégialité l'un des gages de l'indépendance du juge.



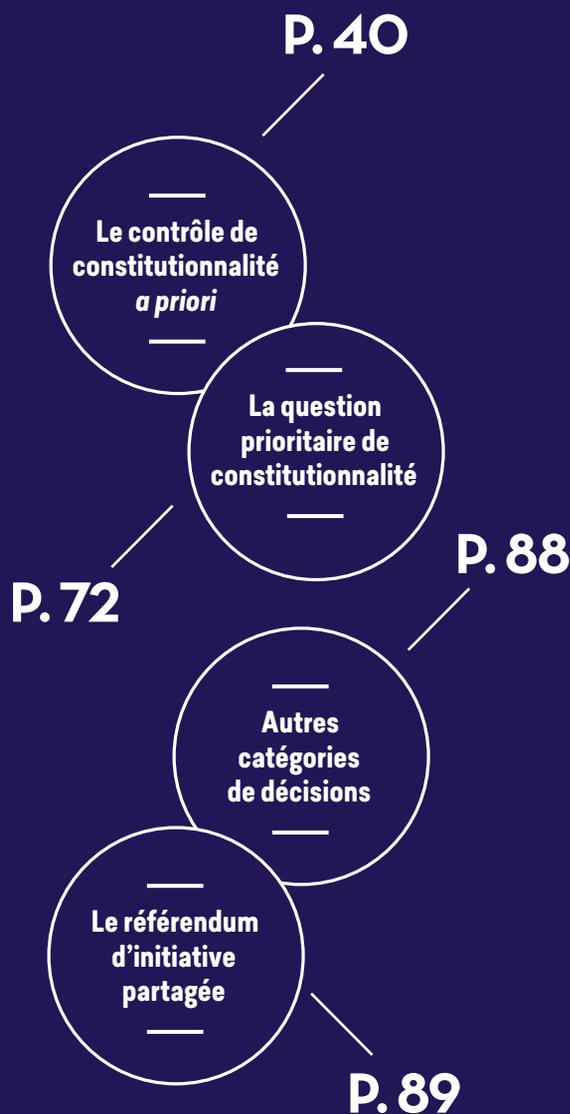
### les numériques

Rendez-vous sur le site internet de l'ACCF.  
[accf-francophonie.org](http://accf-francophonie.org)



# 2021

Au cœur de l'activité du Conseil constitutionnel, le contrôle de la conformité des lois à la Constitution peut intervenir soit avant leur promulgation, à travers le contrôle de constitutionnalité *a priori*, soit après leur entrée en vigueur, par le biais de la question prioritaire de constitutionnalité. Une fois encore, les questions tranchées par le Conseil cette année dans ce cadre ont été très variées : crise sanitaire, protection de l'environnement, enseignement supérieur, préservation de l'ordre public, conditions de détention... Les pages qui suivent présentent un aperçu des décisions qui ont marqué 2020-2021.



# Les décisions du Conseil

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

Voici une sélection des DC qui ont jalonné la période de septembre 2020 à août 2021.

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

---



# Crise sanitaire



## Décision n° 2020-808 DC du 13 novembre 2020

Loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire



## Décision n° 2021-819 DC du 31 mai 2021

Loi relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire



## Décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021

Loi relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire

Dans le prolongement des premières décisions qu'il avait eu à prendre dès le mois de mars 2020, le Conseil constitutionnel a été saisi à trois reprises de lois venues modifier le cadre législatif de la gestion de la crise provoquée par l'épidémie de covid-19. Dans les deux premiers dossiers, le Premier ministre lui a demandé de statuer selon la procédure d'urgence prévue au troisième alinéa de l'article 61 de la Constitution.

\* Par sa décision n° 2020-808 DC du 13 novembre 2020 portant sur la loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire, le Conseil constitutionnel, saisi par plus de

possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence sanitaire. Il appartient au législateur, dans ce cadre, d'assurer la conciliation entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et le respect des droits et libertés reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République.

Au regard de ces exigences constitutionnelles, le Conseil a relevé tout d'abord qu'il n'y avait pas lieu de remettre en cause l'appréciation du législateur selon laquelle, d'une part, l'épidémie de covid-19 se répand à une vitesse élevée contribuant, compte tenu par ailleurs des capacités actuelles de prise en charge des patients par le système de santé, à un état de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population et selon laquelle, d'autre part, cet état devrait perdurer au moins durant les quatre mois à venir. Il a jugé en effet que cette appréciation, corroborée par les avis des 19 et 26 octobre 2020 du comité de scientifiques prévu par l'article L. 3131-19 du code de la santé publique, n'était pas manifestement inadéquate au regard de la situation présente de l'ensemble du territoire français.

Le Conseil constitutionnel a relevé ensuite que les mesures prévues dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ne peuvent en tout état de cause être prises qu'aux seules fins de garantir la santé

## Le Conseil constitutionnel a rappelé que la Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence sanitaire.

soixante députés et par plus de soixante sénateurs, a notamment eu à statuer sur la prorogation jusqu'au 16 février 2021 de l'état d'urgence sanitaire déclaré par décret du 14 octobre 2020.

Le Conseil constitutionnel a rappelé que la Constitution n'exclut pas la



publique. Elles doivent être strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires. Le juge est chargé de s'assurer que de telles mesures sont adaptées, nécessaires et proportionnées à la finalité qu'elles poursuivent.

Enfin, il a rappelé que, quand la situation sanitaire le permet, il doit être mis fin à l'état d'urgence sanitaire par décret en conseil des ministres avant l'expiration du délai fixé par la loi.

Pour l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur a pu, sans méconnaître aucune exigence constitutionnelle, proroger l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 16 février 2021.

\* Puis, par sa décision n° 2021-819 DC du 31 mai 2021, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur plusieurs dispositions de la loi relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire, dont il avait été saisi par plus de soixante députés.

Au nombre des dispositions critiquées par les députés requérants figuraient notamment celles permettant au Premier ministre, au cours de la période allant du 2 juin au 30 septembre 2021, de subordonner l'accès à certains lieux,

établissements ou événements impliquant de grands rassemblements de personnes pour des activités de loisirs ou des foires ou des salons professionnels à la présentation soit du résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la covid-19, soit d'un justificatif de statut vaccinal concernant la covid-19, soit d'un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination par la covid-19.

Le Conseil constitutionnel a jugé que, en permettant de subordonner l'accès des personnes à certains lieux, établissements ou événements impliquant de grands rassemblements de personnes, le législateur a entendu limiter l'application des dispositions contestées aux cas où il est envisagé de mettre en présence simultanément un nombre important de personnes en un même lieu. Par ailleurs, le législateur a précisé que cette réglementation doit être appliquée « *en prenant en compte une densité adaptée aux caractéristiques des lieux, établissements ou événements concernés, y compris à l'extérieur, pour permettre de garantir la mise en œuvre de mesures de nature à prévenir les risques de propagation du virus* ». Le Conseil constitutionnel a jugé qu'il appartiendra donc au pouvoir réglementaire de prendre en compte les

conditions effectives d'accueil du public. Dès lors, en réservant l'application des dispositions contestées aux cas de grands rassemblements de personnes, le législateur, qui n'avait pas à déterminer un seuil minimal chiffré, n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence.

D'autre part, la notion d'activité de loisirs, qui exclut notamment une activité politique, syndicale ou culturelle, n'est ni imprécise ni ambiguë.

De l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel a déduit que les griefs tirés de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et de la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence devaient être écartés.

contamination par la covid-19, soit d'un justificatif de statut vaccinal concernant la covid-19, soit d'un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination par la covid-19, et que, à compter du 30 août 2021, une telle mesure peut être rendue applicable aux personnes qui interviennent dans ces lieux, établissements, services ou événements.

Il était notamment reproché à ces dispositions de subordonner l'accès aux grands magasins et centres commerciaux et aux transports publics à la présentation de ce passe, ce qui n'aurait pas d'intérêt dans la lutte contre l'épidémie. Il était soutenu qu'en outre, ces dispositions emporteraient des effets disproportionnés au regard de l'objectif poursuivi, ce dont il résulterait une méconnaissance de liberté d'aller et de venir, du droit au respect de la vie privée et du droit d'expression collective des idées et des opinions.

Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et le respect des droits et libertés constitutionnellement garantis. Parmi ces droits et libertés figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, le droit au respect de la vie privée garanti par cet article 2, ainsi que le droit d'expression collective des idées et des opinions résultant de l'article 11 de cette déclaration.

À cette aune, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions contestées, qui sont susceptibles de limiter l'accès à certains lieux, portent atteinte à la liberté d'aller et de venir et, en ce qu'elles sont de nature à restreindre la liberté de se réunir, au droit d'expression collective des idées et des opinions.

Toutefois, en premier lieu, le législateur a estimé que, en l'état des connaissances scientifiques dont il disposait, les risques de circulation du virus de la covid-19 sont fortement réduits entre des personnes vaccinées, rétablies ou venant de réaliser un test de dépistage dont le résultat est négatif. En adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu permettre aux

## Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et le respect des droits et libertés constitutionnellement garantis.

\* Enfin, par sa décision n°2021-824 DC du 5 août 2021, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur plusieurs dispositions d'une nouvelle loi relative à la gestion de la crise sanitaire, dont il avait été saisi par le Premier ministre et par un recours émanant de plus de soixante députés, ainsi que par deux autres recours émanant, chacun, de plus de soixante sénateurs.

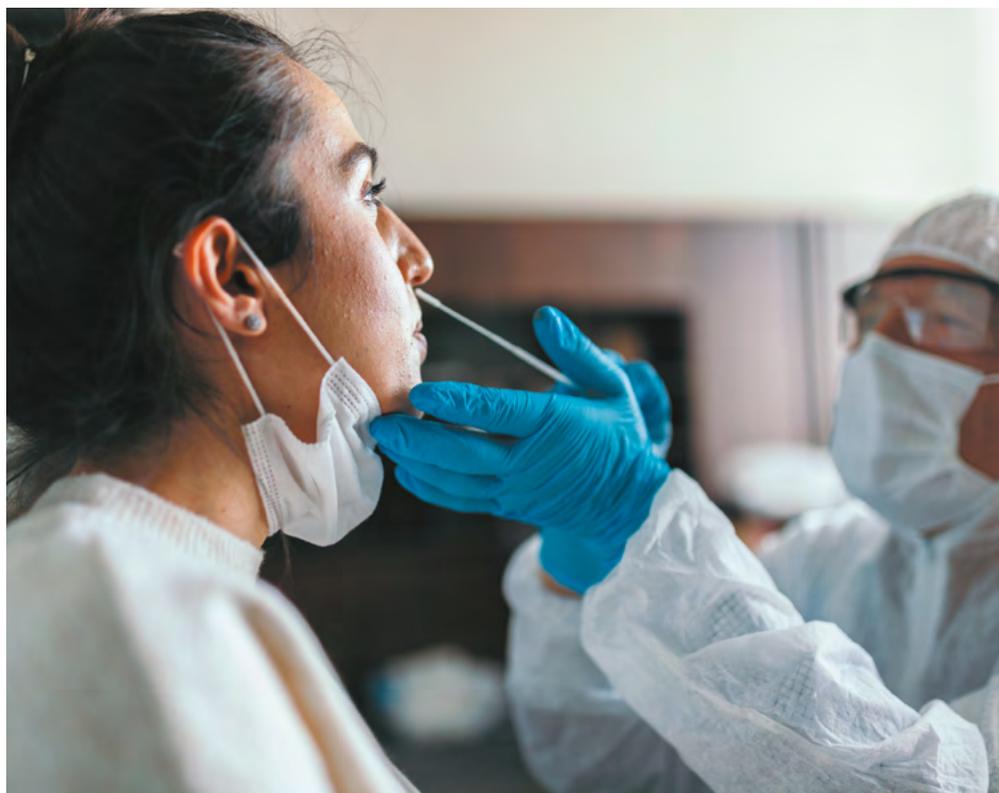
Au nombre des dispositions critiquées figuraient, au sein de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée, les dispositions étendant le champ d'application du « *passe sanitaire* » en prévoyant que le Premier ministre peut subordonner l'accès du public à certains lieux, établissements, services ou événements où se déroulent certaines activités, à la présentation soit du résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une

pouvoirs publics de prendre des mesures visant à limiter la propagation de l'épidémie de covid-19. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

En deuxième lieu, ces mesures ne peuvent être prononcées que pour la période, allant de l'entrée en vigueur de la loi déferée au 15 novembre 2021, période durant laquelle le législateur a estimé qu'un risque important de propagation de l'épidémie existait en raison de l'apparition de nouveaux variants du virus plus contagieux.

En troisième lieu, le législateur a circonscrit leur application à des lieux dans lesquels l'activité exercée présente, par sa nature même, un risque particulier de diffusion du virus. En outre, il a entouré de plusieurs garanties l'application de ces mesures. Ainsi, s'agissant de leur application aux services et établissements de santé, sociaux et médico-sociaux, le législateur a réservé l'exigence de présentation d'un « passe sanitaire » aux seules

personnes accompagnant ou rendant visite aux personnes accueillies dans ces services et établissements, ainsi qu'à celles qui y sont accueillies pour des soins programmés. Ainsi, cette mesure, qui s'applique sous réserve des cas d'urgence, n'a pas pour effet de limiter l'accès aux soins. S'agissant de leur application aux grands magasins et centres commerciaux, il a prévu qu'elles devaient garantir l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité ainsi qu'aux moyens de transport accessibles dans l'enceinte de ces magasins et centres. S'agissant des déplacements de longue distance par transports publics interrégionaux, le législateur a exclu que ces mesures s'appliquent « *en cas d'urgence faisant obstacle à l'obtention du justificatif requis* ». En outre, comme le Conseil constitutionnel l'a jugé dans sa décision du 31 mai 2021 mentionnée ci-dessus, la notion « *d'activité de loisirs* » exclut notamment une activité politique, syndicale ou culturelle. Les mesures contestées doivent être strictement



proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires.

En quatrième lieu, les dispositions contestées prévoient que les obligations imposées au public peuvent être satisfaites par la présentation aussi bien d'un justificatif de statut vaccinal, du résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination ou d'un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination. Ainsi, ces dispositions n'instaurent, en tout état de cause, ni obligation de soin ni obligation de vaccination. En outre, le législateur a prévu la détermination par un décret, pris après avis de la Haute autorité de santé, des cas de contre-indication médicale faisant obstacle à la vaccination et la délivrance aux personnes concernés d'un document

**Le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée prévoyant que le contrat à durée déterminée ou de mission d'un salarié qui ne présente pas les justificatifs, certificats ou résultats requis pour l'obtention du « passe sanitaire », peut être rompu avant son terme, à l'initiative de l'employeur.**

pouvant être présenté dans les lieux, services ou établissements où sera exigée la présentation d'un « passe sanitaire ».

En cinquième lieu, le contrôle de la détention d'un des documents nécessaires pour accéder à un lieu, établissement, service ou événement ne peut être réalisé que par les forces de l'ordre ou par les exploitants de ces lieux, établissements, services ou événements. En outre, la présentation de ces documents est réalisée sous une forme ne permettant pas de connaître « la nature du document détenu » et ne s'accompagne d'une présentation de documents

d'identité que lorsque ceux-ci sont exigés par des agents des forces de l'ordre.

De l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel a déduit que les dispositions contestées opèrent une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées.

En revanche, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée prévoyant que le contrat à durée déterminée ou de mission d'un salarié qui ne présente pas les justificatifs, certificats ou résultats requis pour l'obtention du « passe sanitaire », peut être rompu avant son terme, à l'initiative de l'employeur.

Selon l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

À cette aune, le Conseil constitutionnel a relevé qu'il résulte des travaux préparatoires que le législateur a entendu exclure que la méconnaissance de l'obligation de présentation des justificatifs, certificats et résultats précités puisse constituer une cause réelle et sérieuse de licenciement d'un salarié en contrat à durée indéterminée.

Il a jugé que les salariés en contrat à durée indéterminée et ceux en contrat à durée déterminée ou de mission sont dans des situations différentes. Toutefois, en instaurant une obligation de présentation d'un « passe sanitaire » pour les salariés travaillant dans certains lieux et établissements, le législateur a entendu limiter la propagation de l'épidémie de covid-19. Or, les salariés, qu'ils soient sous contrat à durée indéterminée ou en contrat à durée déterminée ou de mission, sont tous exposés au même risque de contamination ou de transmission du virus.

Dès lors, en prévoyant que le défaut de présentation d'un « passe sanitaire » constitue une cause de rupture anticipée



## les numériques

Qu'est-ce que le contrôle de constitutionnalité *a priori* ?  
 Quelles sont les lois concernées par ce contrôle ?  
 Qui peut saisir le Conseil constitutionnel ? De combien de temps  
 dispose-t-il pour rendre une décision ? Regardez la vidéo  
 du Conseil constitutionnel sur le contrôle *a priori*  
 pour en savoir plus sur cette procédure.

[urlr.me/FLYwC](http://urlr.me/FLYwC)



des seuls contrats à durée déterminée ou de mission, le législateur a institué une différence de traitement entre les salariés selon la nature de leurs contrats de travail qui est sans lien avec l'objectif poursuivi.

Le Conseil constitutionnel a également censuré l'article 9 de la loi déferée créant une mesure de placement en isolement applicable de plein droit aux personnes faisant l'objet d'un test de dépistage positif à la covid-19.

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

À cette aune, il a relevé que les dispositions contestées prévoyaient que, jusqu'au 15 novembre 2021 et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19, toute personne faisant l'objet d'un test positif à la covid-19 a l'obligation de se placer à l'isolement pour une durée non renouvelable de dix jours. Dans ce cadre, il était fait

interdiction à la personne de sortir de son lieu d'hébergement, sous peine de sanction pénale.

Le Conseil constitutionnel a jugé que le placement en isolement s'appliquant sauf entre 10 heures et 12 heures, en cas d'urgence ou pour des déplacements strictement indispensables, il constitue une privation de liberté.

En adoptant ces dispositions, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

Toutefois, les dispositions contestées prévoient que, sous peine de sanction pénale, toute personne qui se voit communiquer le résultat positif d'un test de dépistage à la covid-19 a l'obligation de se placer à l'isolement pour une durée de dix jours, sans qu'aucune appréciation ne soit portée sur sa situation personnelle.

Or, d'une part, cette obligation n'est portée à sa connaissance qu'au seul moyen des informations qui lui sont communiquées au moment de la réalisation du test. D'autre part, l'objectif poursuivi par les dispositions contestées n'est pas de nature à justifier qu'une telle mesure privative de liberté s'applique sans décision individuelle fondée sur une appréciation de l'autorité administrative ou judiciaire.

Le Conseil constitutionnel a jugé que, dès lors, bien que la personne placée en isolement puisse solliciter *a posteriori* un aménagement des conditions de son placement en isolement ou auprès du représentant de l'État dans le département ou sa mainlevée auprès du juge des libertés et de la détention, les dispositions contestées ne garantissent pas que la mesure privative de liberté qu'elles instituent soit nécessaire, adaptée et proportionnée. •

# Protection de l'environnement

---



Décision n° 2020-809 DC  
du 10 décembre 2020

Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières

Par sa décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières, dont il avait été saisi par plus de soixante députés et par plus de soixante sénateurs. Le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution, compte tenu de l'ensemble des garanties dont elle est

de la Charte de l'environnement des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de cette loi, qui introduit une dérogation à l'interdiction d'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes, précisées par décret, et de semences traitées avec ces produits.

En des termes inédits, le Conseil constitutionnel a jugé, au regard des articles 1<sup>er</sup>, 2 et 6 de la Charte de l'environnement, que, s'il est loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, il doit prendre en compte, notamment, le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement mentionné à l'article 2 de la Charte de l'environnement et ne saurait priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement.

Les limitations portées par le législateur à l'exercice de ce droit ne sauraient être que liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.

**Le législateur doit prendre en compte, notamment, le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement mentionné à l'article 2 de la Charte de l'environnement.**

assortie et en particulier de son application limitée exclusivement jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2023, la possibilité de déroger à l'interdiction d'utiliser des produits phytopharmaceutiques contenant des néonicotinoïdes.

Les deux recours contestaient notamment la conformité à plusieurs articles

Au regard du cadre constitutionnel ainsi précisé, le Conseil constitutionnel a relevé que ces produits ont des incidences sur la biodiversité, en particulier pour les insectes pollinisateurs et les oiseaux, ont des conséquences sur la qualité de l'eau et des sols et induisent des risques pour la santé humaine.

Le législateur ayant prévu de permettre, par exception, certains usages de ces produits, le Conseil constitutionnel relève qu'il a toutefois, en premier lieu cantonné l'application de ces dispositions au traitement des betteraves sucrières. Il résulte des travaux préparatoires que le législateur a, ainsi, entendu faire face aux graves dangers qui menacent la culture de ces plantes, en raison d'infestations massives de pucerons vecteurs de maladies virales, et préserver en conséquence les entreprises agricoles et industrielles de ce secteur et leurs capacités de production. Il a, ce faisant, poursuivi un motif d'intérêt général.



En deuxième lieu, les dispositions contestées ne permettent de déroger à l'interdiction d'utilisation des produits en cause qu'à titre transitoire, le temps que puissent être mises au point des solutions alternatives. Cette possibilité est ouverte exclusivement jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2023.

En troisième lieu, cette dérogation ne peut être mise en œuvre que par arrêté conjoint des ministres de l'agriculture et de l'environnement, pris après avis d'un conseil de surveillance spécialement créé, et dans les conditions prévues à l'article 53 du règlement européen du 21 octobre 2009, applicable aux situations d'urgence en matière de protection phytosanitaire. Cet article 53 ne permet qu'un « usage limité et contrôlé » des produits en cause, dans le cadre d'une autorisation délivrée pour une période n'excédant pas cent-vingt jours, à condition que cet usage soit justifié par « des circonstances particulières » et qu'il s'impose « en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables ».

En dernier lieu, d'une part, en visant « l'emploi de semences traitées avec des produits » contenant les substances en cause, les dispositions contestées n'autorisent que les traitements directement appliqués sur les semences, à l'exclusion de toute pulvérisation, ce qui est de nature à limiter les risques de dispersion de ces substances. D'autre part, lorsqu'un tel traitement est appliqué, le semis, la plantation et la replantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs sont temporairement interdits, afin de réduire l'exposition de ces insectes aux résidus de produits employés.

De l'ensemble des garanties dont elles sont assorties et compte tenu en particulier de ce qu'elles sont applicables exclusivement jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2023, le Conseil constitutionnel a jugé les dispositions contestées conformes à la Constitution. •

# Recherche et enseignement supérieur



Décision n° 2020-810 DC  
du 21 décembre 2020

Loi de programmation de la recherche pour les années  
2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives  
à la recherche et à l'enseignement supérieur

Par sa décision n° 2020-810 DC du 21 décembre 2020, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur, dont il avait été saisi par plus de soixante députés et par plus de soixante sénateurs. Il a jugé conformes à la Constitution plusieurs dispositions de cette loi, tout en assortissant l'une d'elles d'une réserve d'interprétation et en en censurant deux comme « cavaliers législatifs ».

**Le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions contestées ne méconnaissent pas le principe d'égal accès aux emplois publics.**

Était notamment contesté par les députés et sénateurs requérants l'article 4 de la loi qui organise une nouvelle voie de recrutement des professeurs d'université. Cette disposition permet au ministre chargé de l'enseignement supérieur d'autoriser un établissement public de recherche ou d'enseignement supérieur à recruter en qualité d'agent

contractuel de droit public une personne en vue de sa titularisation dans le corps des professeurs de l'enseignement supérieur, lorsqu'un tel recrutement répond à un besoin spécifique lié à la stratégie scientifique de ce dernier ou à son attractivité internationale, dans des domaines de recherche pour lesquels il justifie de cette nécessité.

Le Conseil constitutionnel a rappelé le principe d'égal accès des citoyens aux emplois publics résultant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi que le principe fondamental reconnu par les lois de la République d'indépendance des enseignants-chercheurs.

Il a jugé à cette occasion que, si la règle selon laquelle les mérites des candidats à un poste de professeur ou de maître de conférences doivent être évalués par une instance nationale constitue une garantie légale du principe d'indépendance des enseignants-chercheurs, elle ne peut en elle-même être regardée comme figurant au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République mentionnés par le premier alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

Sur le fond, il a relevé, en premier lieu, que le recrutement prévu par les



dispositions contestées est précédé d'un appel public à candidatures. Afin de garantir la qualité du recrutement, seules les personnes titulaires d'un doctorat ou d'un diplôme équivalent sont autorisées à faire acte de candidature.

En deuxième lieu, les trois phases de la procédure de recrutement et de titularisation instituée par les dispositions contestées garantissent une évaluation objective des mérites des candidatures à un poste de professeur, à laquelle les pairs sont associés.

À l'issue de cette procédure d'évaluation, l'intéressé est titularisé par décret du Président de la République, sur proposition du chef d'établissement. Par une réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel juge toutefois que le principe d'indépendance des enseignants-chercheurs s'oppose à ce que le chef d'établissement puisse refuser, pour des motifs étrangers à l'administration de l'université et, en particulier, pour des motifs liés à la qualification scientifique de l'intéressé, de proposer à la titularisation un candidat ayant reçu un avis favorable de la commission de titularisation. Le chef d'établissement ne saurait, non plus, quel qu'en soit le motif, proposer à la titularisation un candidat ayant fait l'objet d'un avis défavorable de cette commission.

Par l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel a jugé que

les dispositions contestées ne méconnaissent pas le principe d'égal accès aux emplois publics ni, sous cette réserve d'interprétation, le principe d'indépendance des enseignants-chercheurs.

Le Conseil constitutionnel a par ailleurs fait droit à la critique dirigée par les requérants contre l'article 38 de la loi instituant un délit réprimant l'intrusion dans l'enceinte d'un établissement d'enseignement supérieur, selon laquelle il avait été adopté selon une procédure irrégulière.

Il a en effet relevé que, introduites en première lecture par voie d'amendement, ces dispositions ne présentent de lien, même indirect, avec aucune des dispositions qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Dès lors, sans préjuger de la conformité du contenu de cet article aux autres exigences constitutionnelles, il l'a censuré comme adopté en méconnaissance de l'article 45 de la Constitution, c'est-à-dire comme « cavalier législatif ».



# Règlements des assemblées parlementaires



## Décision n° 2021-814 DC du 1<sup>er</sup> avril 2021

Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale en ce qui concerne l'organisation des travaux parlementaires en période de crise

Le Conseil constitutionnel a été saisi par les deux assemblées parlementaires au premier semestre 2021 de modifications de leurs règlements.

Par sa décision n° 2021-814 DC du 1<sup>er</sup> avril 2021, le Conseil constitutionnel a jugé que, si les assemblées parlementaires peuvent adapter leur règlement pour assurer la continuité de leurs travaux dans des situations de crise, c'est à la condition que ces adaptations soient suffisamment précises pour lui permettre de contrôler leur constitutionnalité.

**Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il lui incombe de se prononcer sur la conformité à la Constitution des règlements des assemblées avant leur mise en application.**



## Décision n° 2021-820 DC du 1<sup>er</sup> juillet 2021

Résolution visant à améliorer le suivi des ordonnances, rénover le droit de pétition, renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, mieux utiliser le temps de séance publique et renforcer la parité

Il avait été saisi par le Président de l'Assemblée nationale d'une résolution dont l'article unique prévoyait que, en cas de « circonstances exceptionnelles de nature à affecter de façon significative les conditions de participation, de délibération ou de vote », la Conférence des présidents peut adapter temporairement les modalités de participation, de délibération et de vote des députés lors des réunions de commission et en séance publique, le cas échéant par le recours à des outils de travail à distance, en tenant compte de la configuration politique de l'assemblée. La Conférence des présidents devait se prononcer tous les quinze jours sur l'opportunité du maintien ou de la modification des décisions ainsi adoptées.

Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il lui incombe, en application du premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, de se prononcer sur la conformité à la Constitution des règlements des assemblées avant leur mise en application.

Sur ce fondement, il a jugé que, afin d'assurer l'indispensable continuité de leurs travaux, il est loisible aux assemblées de définir dans leur règlement des dispositions dérogatoires susceptibles d'être temporairement mises en œuvre sur décision de leurs autorités, lorsque ces dernières constatent que des circonstances exceptionnelles perturbent, de manière significative, les conditions de participation des parlementaires aux réunions des commissions et en séance publique, de délibération et de vote. Ces dispositions dérogatoires doivent, comme celles s'appliquant en temps normal, être contrôlées, avant leur mise en application, par le Conseil constitutionnel afin qu'il s'assure de leur conformité à la Constitution.

Or, la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel permettait à la Conférence des présidents, en cas de circonstances exceptionnelles, de prendre toute règle ayant pour effet de déroger temporairement aux dispositions du règlement, pour adapter les modalités de participation, de délibération et de vote des députés lors des réunions de commission et en séance publique. À l'exception de la mention selon laquelle, le cas échéant, elles peuvent consister en un recours à des outils de travail à distance, ces adaptations n'étaient ni limitées ni précisées par la résolution, qui se bornait

à prévoir qu'elles devaient respecter le principe du vote personnel et les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, lesquels s'imposent en tout état de cause.

Le Conseil constitutionnel a jugé dès lors ne pouvoir mesurer la portée des adaptations permises par cette résolution pour exercer le contrôle de constitutionnalité des règles de fonctionnement de l'Assemblée nationale que lui impose le premier alinéa de l'article 61 de la Constitution. Il a déclaré en conséquence cette résolution contraire à la Constitution.

Puis, par sa décision n° 2021-820 DC du 1<sup>er</sup> juillet 2021, le Conseil constitutionnel a validé une résolution modifiant le règlement du Sénat tout en assortissant d'une interprétation neutralisante l'un de ses articles et de réserves d'interprétation plusieurs autres articles.

Au nombre des dispositions de cette résolution visant à améliorer le suivi des ordonnances, son article 2 prévoyait qu'au début de chaque session ordinaire, puis au plus tard le 1<sup>er</sup> mars suivant, ou après la formation du Gouvernement, ce dernier informe la Conférence des présidents « *des projets de loi de ratification d'ordonnances publiées sur le fondement de l'article 38 de la Constitution dont il prévoit de demander l'inscription à l'ordre du jour du Sénat au cours de la session* ».





Le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions ne font pas obstacle aux prérogatives que le Gouvernement tient du premier alinéa de l'article 48 de la Constitution. En particulier, les informations susceptibles d'être ainsi données par le Gouvernement, qui n'ont qu'un caractère indicatif, ne le lient pas dans l'exercice de ces prérogatives.

S'agissant des dispositions de ce même article prévoyant que le Gouvernement informe la Conférence des présidents des ordonnances qu'il

**Le Conseil constitutionnel a validé une résolution modifiant le règlement du Sénat tout en assortissant d'une interprétation neutralisante l'un de ses articles et de réserves d'interprétation plusieurs autres articles.**

envisage de publier au cours du semestre, le Conseil constitutionnel a relevé que cette information vise à faciliter le suivi par le Sénat des habilitations que le Parlement a consenties en application de l'article 38 de la Constitution et de l'inscription à l'ordre du jour des projets de loi de ratification des ordonnances. Dès lors, cette information participe à la mise en œuvre du premier alinéa de l'article 24 de la Constitution aux termes duquel « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* ». Par la voie d'une interprétation neutralisante, le Conseil constitutionnel a toutefois jugé que les informations susceptibles d'être ainsi données par le Gouvernement sur le calendrier prévisionnel de publication de ces ordonnances, qui n'ont qu'un caractère indicatif, ne lient pas celui-ci dans l'exercice de la compétence qu'il tient de l'article 38 de la Constitution.

S'agissant de différentes dispositions visant à limiter le temps de parole en séance publique, le Conseil constitutionnel a rappelé, par la voie de réserves d'interprétation, qu'il appartient au président de séance d'appliquer ces différentes limitations du temps de parole et à la Conférence des présidents d'organiser, le cas échéant, les interventions des sénateurs en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

S'agissant de l'article 12 de la résolution créant une motion tendant à ne pas examiner une proposition de loi déposée en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution (dans le cadre de la procédure dite du « *référendum d'initiative partagée* »), le Conseil a jugé que ces dispositions ont uniquement pour objet de garantir l'effectivité du droit reconnu à chaque assemblée d'obtenir l'organisation d'un référendum en refusant d'examiner une telle proposition de loi. Elles n'empêchent pas que, à la suite de l'adoption d'une telle motion, la proposition de loi soit de nouveau inscrite à l'ordre du jour du Sénat et que, à cette occasion, elle puisse faire l'objet de cette motion. •

# Liberté et préservation de l'ordre public

---



Décision n° 2021-817 DC  
du 20 mai 2021

Loi pour une sécurité globale préservant les libertés

Par sa décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la loi pour une sécurité globale préservant les libertés, dont il avait été saisi par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs. Le Premier ministre avait en outre demandé au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la conformité à la Constitution de son article 52.

Saisi de vingt-deux articles de la loi, le Conseil constitutionnel en a validé quinze, tout en assortissant quatre d'entre eux de réserves d'interprétation, et en censurant totalement ou partiellement sept. Il a en outre censuré d'office cinq autres dispositions ayant le caractère de « cavaliers législatifs ».

## Le Conseil constitutionnel a censuré plusieurs dispositions de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés.

Au nombre des dispositions déclarées conformes à la Constitution figurent notamment :

– l'article 4 de la loi déferée étendant à l'ensemble des manifestations sportives, récréatives ou culturelles la possibilité pour les agents de police municipale

de procéder à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages ainsi qu'à des palpations de sécurité. Par une réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a jugé à cet égard que s'il était loisible au législateur de ne pas fixer les critères en fonction desquels sont mises en œuvre les opérations de palpations de sécurité, d'inspection et de fouille des bagages pour l'accès aux manifestations sportives, récréatives ou culturelles, la mise en œuvre de ces vérifications ainsi confiées par la loi à des agents de l'autorité publique ne saurait s'opérer qu'en se fondant sur des critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes.

– les dispositions de l'article 29 élargissant les cas dans lesquels des agents privés de sécurité peuvent exercer des missions de surveillance sur la voie publique en vue de la prévention d'actes de terrorisme visant les biens dont ils ont la garde. Par une réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a jugé que cette mission de surveillance itinérante ne saurait, sans méconnaître les exigences de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, s'exercer au-delà des abords immédiats des biens dont les agents privés de sécurité ont la garde ;

– les dispositions de l'article 40 étendant, sous certaines conditions,

le champ des images prises par des systèmes de vidéoprotection sur la voie publique auxquelles peuvent accéder les policiers municipaux ainsi que certains agents de la Ville de Paris. Par une réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions ne sauraient leur permettre d'accéder à des images prises par des systèmes de vidéoprotection qui ne seraient pas mis en œuvre sur le territoire de la commune ou de l'intercommunalité sur lequel ils exercent leurs missions ;

– l'article 45 relatif à l'utilisation de caméras individuelles par les agents de la police nationale, les militaires de la gendarmerie nationale et les agents de police municipale. Pour écarter le grief tiré de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée, le Conseil a tenu compte notamment de

ce que les motifs permettant le recours à ces caméras excluent qu'il en soit fait un usage généralisé et discrétionnaire. De même, il a relevé que les circonstances susceptibles de faire obstacle à l'information des personnes filmées recouvrent les seuls cas où cette information est rendue impossible pour des raisons purement matérielles et indépendantes des motifs de l'intervention. Par une réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a en outre jugé que, au regard de l'exigence constitutionnelle des droits de la défense et du droit à un procès équitable, ces dispositions ne sauraient s'interpréter, sauf à méconnaître les droits de la défense et le droit à un procès équitable, que comme impliquant que soient garanties jusqu'à leur effacement, l'intégrité des enregistrements réalisés ainsi que la traçabilité de toutes leurs consultations ;

En revanche, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution, notamment :

– l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée permettant, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, aux agents de police municipale et gardes champêtres de certaines communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre d'exercer des attributions de police judiciaire en matière délictuelle.

Le Conseil constitutionnel a rappelé à cet égard qu'il résulte de l'article 66 de la Constitution que la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire. Cette exigence ne serait pas respectée si des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle étaient confiés à des agents qui, relevant des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition d'officiers de police judiciaire ou de personnes présentant des garanties équivalentes.

À cette aune, le Conseil constitutionnel a relevé que, si le procureur de la République se voit adresser sans délai les rapports et procès-verbaux établis par les agents de police municipale et les gardes champêtres, par



l'intermédiaire des directeurs de police municipale et chefs de service de police municipale, le législateur n'a pas assuré un contrôle direct et effectif du procureur de la République sur les directeurs de police municipale et chefs de service de police municipale. Notamment, contrairement à ce que le code de procédure pénale prévoit pour les officiers de police judiciaire et nonobstant son pouvoir de direction sur les directeurs et chefs de service de police municipale, ne sont pas prévues la possibilité pour le procureur de la République d'adresser des instructions aux directeurs de police municipale et chefs de service de police municipale, l'obligation pour ces agents de le tenir informé sans délai des infractions dont ils ont connaissance, l'association de l'autorité judiciaire aux enquêtes administratives relatives à leur comportement, ainsi que leur notation par le procureur général. D'autre part, si les directeurs et les chefs de service de police municipale doivent, pour être

**Saisi de vingt-deux articles de la loi, le Conseil constitutionnel en a validé quinze, tout en assortissant quatre d'entre eux de réserves d'interprétation, et en en censurant totalement ou partiellement sept.**

habilités à exercer leurs missions de police judiciaire, suivre une formation et satisfaire à un examen technique selon des modalités déterminées par décret en Conseil d'État, il n'est pas prévu qu'ils présentent des garanties équivalentes à celles exigées pour avoir la qualité d'officier de police judiciaire.

Le Conseil constitutionnel en a déduit que, en confiant des pouvoirs aussi étendus aux agents de police municipale et gardes champêtres, sans les mettre à disposition d'officiers de police judiciaire ou de personnes présentant des garanties équivalentes, le

législateur a méconnu l'article 66 de la Constitution ;

– l'article 41 autorisant le placement sous vidéosurveillance des personnes retenues dans les chambres d'isolement des centres de rétention administrative et de celles en garde à vue, sous certaines conditions et pour certaines finalités.

Le Conseil constitutionnel a notamment relevé que les dispositions contestées permettent au chef du service responsable de la sécurité des lieux de décider du placement sous vidéosurveillance d'une personne retenue ou placée en garde à vue dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de penser qu'elle pourrait tenter de s'évader ou qu'elle représenterait une menace pour elle-même ou pour autrui. En outre, cette décision de placement sous vidéosurveillance est prise pour une durée de quarante huit heures. Elle peut être renouvelée sur la seule décision du chef de service responsable de la sécurité des lieux, et sous l'unique condition d'en informer le procureur de la République, aussi longtemps que dure la garde à vue ou le placement en chambre d'isolement dans un centre de rétention administrative. Or, la durée d'une garde à vue peut atteindre six jours et la durée du placement d'une personne en chambre d'isolement dans un centre de rétention administratif n'est pas limitée dans le temps.

Le Conseil constitutionnel en a déduit que le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions, et d'autre part, le droit au respect de la vie privée ;

– l'article 48 permettant aux forces de sécurité intérieure et à certains services de secours de procéder à la captation, à l'enregistrement et à la transmission d'images au moyen de caméras embarquées équipant leurs véhicules, aéronefs, embarcations et autres moyens de transport, à l'exception des aéronefs circulant sans personne à bord.



## les numériques

Pour contrôler la conformité des lois à la Constitution, le Conseil constitutionnel vérifie que les dispositions en cause respectent les principes contenus dans le « bloc de constitutionnalité ». À quels textes renvoie-t-il ? A-t-il évolué depuis la Constitution de 1958 ? Explications dans la vidéo du Conseil constitutionnel sur le bloc de constitutionnalité.  
[url.me/FLYwC](http://url.me/FLYwC)



À cet égard, le Conseil a relevé, d'une part, que ces dispositions prévoyent que les caméras embarquées équipant les moyens de transport précités peuvent capter, enregistrer et transmettre des images au sein de ces véhicules, sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public, y compris, le cas échéant, de l'intérieur des immeubles ainsi que de leurs entrées. D'autre part, outre une information générale du public par le ministre de l'intérieur, le législateur n'a prévu pour seule information spécifique du public que l'apposition d'une signalétique lorsque les véhicules sont équipés de caméras. Cette dernière information n'étant pas donnée lorsque « *les circonstances l'interdisent* » ou lorsqu'elle « *entrerait en contradiction avec les objectifs poursuivis* », le Conseil a observé que de telles exceptions permettent de déroger largement à cette obligation d'informer et, plus particulièrement, en matière d'investigations pénales dès lors qu'une telle information est le plus souvent en contradiction avec l'objectif de recherche des auteurs d'infractions et de constatation de ces dernières.

Il a également constaté que les dispositions contestées peuvent être mises en œuvre pour prévenir les incidents au cours des interventions, faciliter le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuves, assurer la sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public, faciliter la surveillance des littoraux, des eaux intérieures et des zones frontalières ainsi que le secours aux

personnes et la lutte contre l'incendie, et réguler les flux de transport.

Enfin, le Conseil a considéré, d'une part, que si ces mêmes dispositions n'autorisent la mise en œuvre de ces caméras embarquées que pour la durée strictement nécessaire à la réalisation de l'intervention, le législateur n'a lui-même fixé aucune limite maximale à cette durée, ni aucune borne au périmètre dans lequel cette surveillance peut avoir lieu. D'autre part, la décision de recourir à des caméras embarquées relève des seuls agents des forces de sécurité intérieure et des services de secours. Elle n'est soumise à aucune autorisation, ni même à l'information d'une autre autorité.

Pour ces raisons, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions et le droit au respect de la vie privée ;

– le paragraphe I de l'article 52 réprimant de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende « *la provocation, dans le but manifeste qu'il soit porté atteinte à son intégrité physique ou psychique, à l'identification d'un agent de la police nationale, d'un militaire de la gendarmerie nationale ou d'un agent de la police municipale lorsque ces personnels agissent dans le cadre d'une opération de police, d'un agent des douanes lorsqu'il est en opération* ».

Le Conseil constitutionnel a rappelé que, selon l'article 34 de la Constitution : « *La loi fixe les règles concernant ... la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables* ». Le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire.

À cette aune, il a relevé que le délit contesté réprime la provocation



à l'identification d'un agent de la police nationale, d'un militaire de la gendarmerie nationale ou d'un agent de la police municipale « *lorsque ces personnels agissent dans le cadre d'une opération de police* » et à l'identification d'un agent des douanes « *lorsqu'il est en opération* ». Le législateur a fait de cette dernière exigence un élément constitutif de l'infraction. Il lui appartenait donc de définir clairement sa portée. Or, ces dispositions ne permettent pas de déterminer si le législateur a entendu réprimer la provocation à l'identification d'un membre des forces de l'ordre uniquement lorsqu'elle est commise au moment où celui-ci est « en opération » ou s'il a entendu réprimer plus largement la provocation à

l'identification d'agents ayant participé à une opération, sans d'ailleurs que soit définie cette notion d'opération. D'autre part, faute pour le législateur d'avoir déterminé si l'intention manifeste qu'il soit porté atteinte à l'intégrité physique du policier devait être caractérisée indépendamment de la seule provocation à l'identification, les dispositions contestées font peser une incertitude sur la portée de l'intention exigée de l'auteur du délit.

Le Conseil constitutionnel en a déduit que le législateur n'a pas suffisamment défini les éléments constitutifs de l'infraction contestée. Dès lors, le paragraphe I de l'article 52 méconnaît le principe de la légalité des délits et des peines. •

# Langues régionales



Décision n° 2021-818 DC  
du 21 mai 2021

Loi relative à la protection patrimoniale  
des langues régionales et à leur promotion

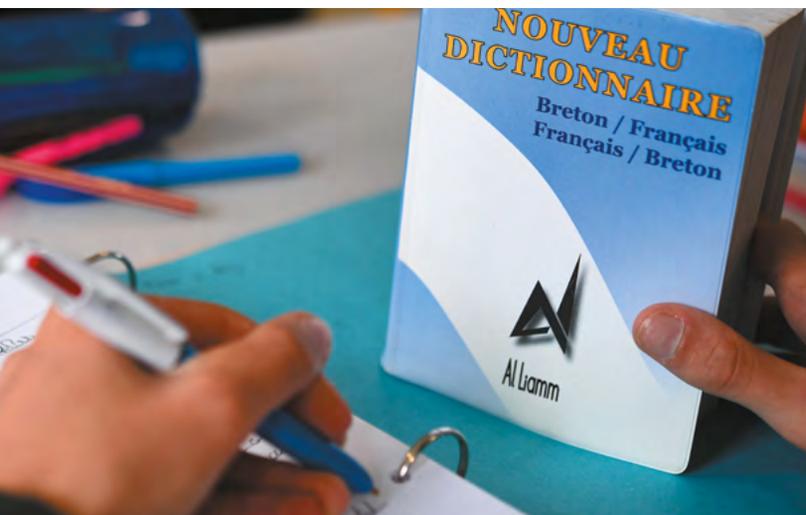
Par sa décision n° 2021-818 DC du 21 mai 2021, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la loi relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion, dont il avait été saisi par plus de soixante députés. Il a validé des dispositions relatives à la prise en charge financière par les communes de la scolarisation d'enfants suivant des enseignements de langue régionale mais censure celles relatives à l'« enseignement immersif » de ces langues et à l'utilisation de signes diacritiques dans les actes de l'état-civil.

L'unique article contesté par les députés requérants était l'article 6 de la

loi déferée, qui modifie les dispositions de l'article L. 442-5-1 du code de l'éducation relatives aux modalités de participation financière d'une commune à la scolarisation d'un enfant résidant sur son territoire dans un établissement privé du premier degré situé sur le territoire d'une autre commune et dispensant un enseignement de langue régionale. Les dispositions contestées prévoient que la participation financière à la scolarisation des enfants dans les établissements privés du premier degré sous contrat d'association dispensant un enseignement de langue régionale fait l'objet d'un accord entre la commune de résidence et l'établissement d'enseignement situé sur le territoire d'une autre commune, à la condition que la commune de résidence ne dispose pas d'école dispensant un enseignement de langue régionale.

Pour se prononcer sur sa conformité à la Constitution, le Conseil constitutionnel a rappelé que, aux termes de l'article 2 de la Constitution, « *La langue de la République est le français* ». Cette disposition n'interdit pas à l'État et aux collectivités territoriales, pour concourir à la protection et à la promotion des langues régionales, d'apporter leur aide aux associations ayant cet objet.

À l'aune du cadre constitutionnel ainsi rappelé, le Conseil constitutionnel a relevé, d'une part, que les dispositions contestées n'ont pas pour effet d'imposer l'usage d'une langue autre que le français à une personne morale de droit



public ou à une personne de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public. Elles n'ont pas non plus pour effet de permettre à des particuliers de se prévaloir, dans leurs relations avec les administrations et les services publics, d'un droit à l'usage d'une langue autre que le français, ni de les contraindre à un tel usage. D'autre part, le seul fait de prévoir, dans les conditions prévues par les dispositions contestées, la participation d'une commune au financement de la scolarisation d'un élève résidant sur son territoire et souhaitant être scolarisé dans un établissement du premier degré sous contrat d'association situé sur le territoire d'une autre commune au motif qu'il dispense un enseignement de langue régionale au sens du 2° de l'article L. 312-10, ne méconnaît pas le premier alinéa de l'article 2 de la Constitution.

**Le Conseil constitutionnel a rappelé que, aux termes de l'article 75-1 de la Constitution, « Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France ».**

Le Conseil constitutionnel s'est par ailleurs saisi d'office de deux autres dispositions de la loi déferée.

D'une part, il a statué sur son article 4, qui étend les formes dans lesquelles peut être proposé, dans le cadre des programmes de l'enseignement public, un enseignement facultatif de langue régionale. Il prévoit que cet enseignement peut être proposé sous la forme d'un enseignement immersif en langue régionale, sans préjudice d'une bonne connaissance de la langue française.

Le Conseil constitutionnel a rappelé que, en vertu des dispositions de l'article 2 de la Constitution, l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de

droit privé dans l'exercice d'une mission de service public. Les particuliers ne peuvent se prévaloir, dans leurs relations avec les administrations et les services publics, d'un droit à l'usage d'une langue autre que le français, ni être contraints à un tel usage. Il a également rappelé que, aux termes de l'article 75-1 de la Constitution, « *Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* ». Il en résulte que si, pour concourir à la protection et à la promotion des langues régionales, leur enseignement peut être prévu dans les établissements qui assurent le service public de l'enseignement ou sont associés à celui-ci, c'est à la condition de respecter les exigences précitées de l'article 2 de la Constitution.

À cette aune, le Conseil constitutionnel a relevé qu'il résulte notamment des travaux préparatoires de la loi déferée que l'enseignement immersif d'une langue régionale est une méthode qui ne se borne pas à enseigner cette langue mais consiste à l'utiliser comme langue principale d'enseignement et comme langue de communication au sein de l'établissement.

Il en a déduit que, en prévoyant que l'enseignement d'une langue régionale peut prendre la forme d'un enseignement immersif, l'article 4 de la loi déferée méconnaît l'article 2 de la Constitution.

D'autre part, il a statué sur l'article 9 de la loi déferée, qui autorise les signes diacritiques des langues régionales dans les actes de l'état civil.

Le Conseil constitutionnel a jugé que, en prévoyant que des mentions des actes de l'état civil peuvent être rédigées avec des signes diacritiques autres que ceux employés pour l'écriture de la langue française, ces dispositions reconnaissent aux particuliers un droit à l'usage d'une langue autre que le français dans leurs relations avec les administrations et les services publics. Dès lors, elles méconnaissent les exigences précitées de l'article 2 de la Constitution. •

# Bioéthique



Décision n° 2021-821 DC  
du 29 juillet 2021

Loi relative à la bioéthique

Par sa décision n° 2021-821 DC du 29 juillet 2021, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la loi relative à la bioéthique, dont il avait été saisi par plus de soixante députés. Il a validé plusieurs de ses dispositions, en confirmant que l'interdiction légale des pratiques eugéniques tend à assurer le principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine.

Au nombre des dispositions critiquées par les députés requérants figuraient celles de l'article 20 de la loi déferée réformant le régime juridique des

le Préambule de la Constitution de 1946 a réaffirmé et proclamé des droits, libertés et principes constitutionnels en soulignant d'emblée que : « *Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés* ». Il en ressort que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle.

À cette aune, il a jugé que, en prévoyant une nouvelle finalité de recherche, les dispositions contestées ne dérogent pas à l'interdiction des pratiques eugéniques visant à l'organisation de la sélection des personnes, interdiction qui, prévue par l'article 16-4 du code civil, tend à assurer le respect du principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine et à laquelle les articles L. 2151-5 et L. 2151-6 du code de la santé publique soumettent toute recherche portant sur l'embryon humain ou sur les cellules souches embryonnaires.

Était également critiqué par les députés requérants l'article 23 de la loi déferée, qui réécrit le second alinéa de l'article L. 2151-2 du code de la santé publique relatif à la recherche sur l'embryon humain selon lequel « *La création d'embryons transgéniques ou chimériques est interdite* », afin de le remplacer par un alinéa ainsi rédigé : « *La modification*

## Les dispositions contestées ne dérogent pas à l'interdiction des pratiques eugéniques visant à l'organisation de la sélection des personnes.

recherches sur l'embryon humain et les cellules souches embryonnaires, afin de prévoir notamment que des recherches portant sur l'embryon humain ou sur les cellules souches embryonnaires peuvent désormais être menées non seulement à des fins médicales, mais aussi en vue d'« *améliorer la connaissance de la biologie humaine* ».

En réponse aux critiques adressées par les députés requérants à ces dispositions, le Conseil constitutionnel a rappelé que



*d'un embryon humain par adjonction de cellules provenant d'autres espèces est interdite ».*

Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il est loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, d'adopter des dispositions nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, dans l'exercice de ce pouvoir, il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles au nombre desquelles figure, en particulier, le respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité de la personne humaine.

Il a jugé que les dispositions contestées mettent fin à l'interdiction de créer des embryons transgéniques, c'est-à-dire des embryons dans le génome desquels une ou plusieurs séquences d'ADN

exogène ont été ajoutées. Elles prévoient également que l'adjonction à l'embryon humain de cellules provenant d'autres espèces est interdite.

Puis, il a jugé que les dispositions contestées ne permettent la création d'embryons transgéniques que dans le cadre de recherches sur l'embryon entourées de garanties effectives, en énumérant à ce titre plusieurs garanties prévues par le code de la santé publique. L'une d'elles figure au paragraphe I de l'article L. 2151-5 du code de la santé publique dont il résulte, d'une part, qu'aucune recherche sur l'embryon humain ne peut être entreprise sans une autorisation délivrée par l'Agence de la biomédecine et, d'autre part, que cette autorisation ne peut être délivrée qu'après qu'elle a vérifié que la pertinence scientifique de la recherche est établie, qu'elle s'inscrit dans une finalité médicale ou vise à améliorer la connaissance de la biologie humaine et qu'elle ne peut être menée, en l'état des connaissances scientifiques, sans recourir à des embryons humains. Le projet et les conditions de mise en œuvre du protocole de recherche doivent également respecter, en particulier, les principes fondamentaux énoncés aux articles 16 à 16-8 du code civil.

En outre, il ressort des travaux préparatoires de la loi déferée que les dispositions contestées, qui portent uniquement sur la recherche sur l'embryon humain, n'ont pas pour objet de modifier le régime juridique applicable à l'insertion de cellules humaines dans un embryon animal, qui est par ailleurs défini par les articles 20 et 21 de la loi déferée.

Le Conseil constitutionnel a déduit de tout ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance du principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine devait être écarté. •

# Lutte contre le terrorisme



**Décision n° 2021-822 DC  
du 30 juillet 2021**

Loi relative à la prévention  
des actes de terrorisme et au  
renseignement

**P**ar sa décision n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la loi relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, dont il avait été saisi par deux recours émanant, chacun, de plus de soixante sénateurs. Il a validé la création d'une mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion mais a censuré certaines dispositions relatives aux mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance.

L'une des dispositions contestées était l'article 4 modifiant des dispositions du code de la sécurité intérieure relatives aux mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS).

**Le Conseil constitutionnel a censuré certaines dispositions relatives aux mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance.**

Une première critique était dirigée contre l'introduction, par le paragraphe I de cet article 4, d'un nouvel alinéa au sein de l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure afin de permettre au ministre de

l'intérieur, pour prévenir la commission d'actes de terrorisme, d'interdire à une personne de paraître dans certains lieux, en sus de la possibilité que, dans sa rédaction en vigueur, cet article L. 228-2 lui permet d'interdire à cette personne de se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé, qui ne peut être inférieur au territoire de la commune, lorsque son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics en lien avec le risque de commission d'un acte de terrorisme.

Le Conseil constitutionnel a notamment jugé que, compte tenu de son objet, cette interdiction de paraître, qui ne peut concerner qu'un lieu dans lequel se déroule un tel événement, ne peut comprendre le domicile de l'intéressé, et écarte par ce motif le grief tiré de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée.

Une autre critique était dirigée contre les dispositions du paragraphe I de cet article 4 insérant un nouvel alinéa au sein des articles L. 228-2, L. 228-4 et L. 228-5 du code de la sécurité intérieure afin de permettre l'allongement à vingt-quatre mois de la durée maximale des différentes MICAS lorsqu'elles sont prononcées à l'encontre de personnes ayant été condamnées à une peine privative de liberté non assortie du sursis pour des faits de terrorisme. Il était notamment reproché à ces

dispositions, par les deux recours, de porter atteinte à la liberté d'aller et de venir, au droit au respect de la vie privée et au droit de mener une vie familiale normale.

Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, l'objectif à valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, le droit au respect de la vie privée et le droit de mener une vie familiale normale qui résulte du dixième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

À cette aune, il a jugé que, en adoptant ces dispositions, le législateur a poursuivi l'objectif de lutte contre le terrorisme, qui participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public.

Examinant la nature des obligations et interdictions susceptibles d'être prononcées en application des articles L. 228-2, L. 224-4 et L. 228-5, le Conseil constitutionnel a jugé que, compte tenu de leur rigueur, et ainsi qu'il l'avait jugé pour les mesures prévues aux articles L. 228-2 et L. 228-5 par ses décisions n° 2017-691 QPC du 16 février 2018 et n°2017-695 QPC du 29 mars 2018, ces mesures ne sauraient, sans méconnaître les exigences constitutionnelles précitées, excéder, de manière continue ou non, une durée totale cumulée de douze mois. Dès lors, en prévoyant que la durée totale cumulée des obligations et interdictions prévues aux articles L. 228-2, L. 228-4 et L. 228-5 peut atteindre vingt-quatre mois, le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir, le droit au respect de la vie privée et le droit de mener une vie familiale normale.

Une autre disposition contestée était l'article 6 de la loi déferée instituant une mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion applicable aux auteurs d'infractions terroristes, décidée à l'issue de leur peine en considération de leur particulière dangerosité, afin de les

soumettre à certaines obligations, en vue de prévenir la récidive et d'assurer leur réinsertion.

Il était reproché à ces dispositions par l'un des deux recours de ne pas définir précisément les conditions dans lesquelles la dangerosité de la personne soumise à cette mesure sera appréciée et de n'avoir ainsi pas accompagné de « *garanties légales suffisantes* » sa mise en œuvre, en portant ainsi une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir, au droit au respect de la vie privée et au droit de mener une vie familiale normale.

Le Conseil constitutionnel a jugé que, bien que dépourvue de caractère punitif, cette mesure doit respecter le principe, résultant des articles 2, 4 et 9 de la Déclaration de 1789, selon lequel la liberté personnelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire. Il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis. Au nombre de ceux-ci figurent la liberté d'aller et de venir, le droit au respect de la vie privée et le droit de mener une vie familiale normale. Les atteintes portées à l'exercice de ces droits et libertés doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à l'objectif de prévention poursuivi.

Analysant la nature des obligations ou interdictions susceptibles d'être prononcées au titre de cette mesure, y compris de manière cumulative, le Conseil constitutionnel a jugé qu'elles portent atteinte à la liberté d'aller et de venir, au droit au respect de la vie privée et au droit de mener une vie familiale normale.

Toutefois, le Conseil constitutionnel a jugé que, en adoptant ces dispositions, le législateur a poursuivi l'objectif de lutte contre le terrorisme. Examinant l'ensemble du régime juridique de cette mesure judiciaire, quant à son champ d'application, aux conditions de son prononcé et à sa durée notamment, il en a déduit que les dispositions contestées ne méconnaissaient pas la liberté d'aller et de venir, le droit au respect de la vie privée ou le droit de mener une vie familiale normale. •

# Respect des principes de la République



Décision n° 2021-823 DC  
du 13 août 2021

Loi confortant le respect des  
principes de la République

Par sa décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la loi confortant le respect des principes de la République, dont il avait été saisi par deux recours émanant, chacun, de plus de soixante députés, ainsi que par un recours émanant de plus de soixante sénateurs. Saisi de sept articles de la loi, il a censuré deux dispositions et en a assorti deux autres de réserves d'interprétation.

**Le Conseil constitutionnel a rappelé que la liberté d'association est au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le Préambule de la Constitution.**

Au nombre des dispositions contestées figurait l'article 12 de la loi, prévoyant que toute association ou fondation sollicitant l'octroi d'une subvention publique doit souscrire un contrat d'engagement républicain et qu'en outre, l'autorité ou organisme refuse cette subvention ou procède à son retrait lorsque l'objet de l'association ou de la

fondation, son activité ou les modalités d'exercice de celle-ci sont illicites ou incompatibles avec le contrat d'engagement républicain.

Il était notamment soutenu par l'un des recours que l'imprécision des obligations que ces associations doivent s'engager à respecter était de nature à conférer aux autorités compétentes un pouvoir d'appréciation arbitraire pour attribuer des subventions publiques ou en exiger le remboursement en cas de non-respect du contrat d'engagement. Il en résultait selon les députés requérants une méconnaissance, notamment, de la liberté d'association.

Le Conseil constitutionnel a rappelé que la liberté d'association est au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le Préambule de la Constitution. En vertu de ce principe, les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable.

À cette aune, le Conseil constitutionnel a jugé que l'obligation faite à une association de souscrire un contrat d'engagement républicain lorsqu'elle sollicite une subvention publique n'a ni pour objet ni pour effet d'encadrer les conditions dans lesquelles elle se constitue et exerce son activité. En revanche, l'obligation de restituer des subventions

publiques déjà versées est susceptible d'affecter les conditions dans lesquelles une association exerce son activité.

Relevant que, aux termes des dispositions contestées, il est procédé, en cas de manquement au contrat d'engagement, au retrait de la subvention publique, à l'issue d'une procédure contradictoire, sur décision motivée de l'autorité ou de l'organisme, et qu'un délai de six mois est imparti à l'association pour restituer les fonds qui lui ont été versés, le Conseil constitutionnel a jugé, par une réserve d'interprétation, que ce retrait ne saurait, sans porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'association, conduire à la restitution de sommes versées au titre d'une période antérieure au manquement au contrat d'engagement.

L'un des recours contestait également l'article 16 de la loi, relatif aux cas dans lesquels une association ou un groupement de fait peut faire l'objet d'une décision administrative de dissolution et permettant la suspension, à titre conservatoire, de ses activités.

Examinant les dispositions permettant au ministre de l'intérieur de prononcer la suspension des activités d'une association ou d'un groupement de fait faisant l'objet d'une procédure de dissolution sur le fondement de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure en cas d'urgence et à titre conservatoire, pour une durée maximale de trois mois, renouvelable une fois, le Conseil constitutionnel a jugé qu'elles portent atteinte à la liberté d'association.

Or, en permettant au ministre de l'intérieur de prendre une telle décision pour une durée pouvant atteindre six mois dans l'attente d'une décision de dissolution, ces dispositions ont pour objet de suspendre les activités d'une association dont il n'est pas encore établi qu'elles troublent gravement l'ordre public. Il résulte d'ailleurs des travaux préparatoires que cette décision de suspension vise à permettre aux autorités compétentes de disposer du temps nécessaire à l'instruction du dossier de dissolution.

Le Conseil constitutionnel a jugé que, dès lors, en permettant de prendre

une telle décision, sans autre condition que l'urgence, le législateur a porté à la liberté d'association une atteinte qui n'est pas nécessaire, adaptée et proportionnée. Il a censuré ces dispositions.

Le Conseil constitutionnel était également saisi de l'article 49 de la loi déferée réformant les conditions dans lesquelles l'instruction obligatoire peut être dispensée en famille.

Sur ces dispositions, l'instruction obligatoire peut, par dérogation à la règle selon laquelle elle est donnée dans les établissements ou écoles publics ou privés, être dispensée en famille par les parents ou par toute personne de leur choix sur autorisation délivrée par l'autorité de l'État compétente en matière d'éducation. Sans que puissent être invoquées d'autres raisons que l'intérêt supérieur de l'enfant, cette autorisation est accordée soit en raison de l'état de santé de l'enfant ou de son handicap, soit en raison de la pratique d'activités sportives ou artistiques intensives, soit en raison de l'itinérance de la famille en France ou de l'éloignement géographique de tout établissement scolaire public. Il est également prévu que cette autorisation soit accordée en raison de l'existence d'une situation propre à l'enfant motivant le projet éducatif.

Il était notamment reproché à ces dispositions, par deux des recours, de méconnaître le principe fondamental reconnu par les lois de la République de liberté de l'enseignement, dont l'instruction en famille serait une composante depuis sa reconnaissance par la loi du 28 mars 1882. La soumission de la possibilité d'instruction en famille à un régime d'autorisation préalable en lieu et place d'un régime de simple déclaration ne serait pas nécessaire dès lors que l'objectif poursuivi est imprécis et qu'il est toujours possible à l'autorité administrative d'opérer des contrôles *a posteriori* de l'instruction en famille. Il était également reproché à ces dispositions de ne pas prévoir que la demande d'autorisation d'instruction en famille puisse être motivée par des convictions politiques, religieuses ou philosophiques. Il en serait résulté une méconnaissance de la liberté

d'opinion et de la liberté de conscience. En outre, un pouvoir d'appréciation trop important serait laissé à l'autorité administrative pour octroyer ou refuser l'autorisation d'instruction en famille.

## L'article 4 de la loi du 28 mars 1882 portant sur l'organisation de l'enseignement primaire n'a fait de l'instruction en famille qu'une modalité de mise en œuvre de l'instruction obligatoire.

Le Conseil constitutionnel a jugé que, en prévoyant que « *L'instruction primaire est obligatoire ... elle peut être donnée soit dans les établissements d'instruction primaire ou secondaire, soit dans les écoles publiques ou libres, soit dans les familles, par le père de famille lui-même ou par toute personne qu'il aura choisie* », l'article 4 de la loi du 28 mars 1882 portant sur l'organisation de l'enseignement primaire n'a fait de l'instruction en famille qu'une modalité de mise en œuvre de l'instruction obligatoire. Il n'a ainsi pas fait de l'instruction en famille une composante du principe fondamental reconnu par les lois de la République de la liberté de l'enseignement. Il en déduit que le grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'enseignement ne peut qu'être écarté.

Examinant les dispositions de l'article 49 prévoyant que l'autorisation d'instruction en famille est accordée en raison de « *l'existence d'une situation propre à l'enfant motivant le projet éducatif sous réserve que les personnes qui en sont responsables justifient de la capacité de la ou des personnes chargées d'instruire l'enfant* », le Conseil constitutionnel a jugé que, d'une part, en subordonnant

l'autorisation à la vérification de la « *capacité ... d'instruire* » de la personne en charge de l'enfant, ces dispositions ont entendu imposer à l'autorité administrative de s'assurer que cette personne est en mesure de permettre à l'enfant d'acquiescer le socle commun de connaissances, de compétences et de culture défini à l'article L. 122-1-1 du code de l'éducation au regard des objectifs de connaissances et de compétences attendues à la fin de chaque cycle d'enseignement de la scolarité obligatoire. D'autre part, en prévoyant que cette autorisation est accordée en raison de « *l'existence d'une situation propre à l'enfant motivant le projet éducatif* », le législateur a entendu que l'autorité administrative s'assure que le projet d'instruction en famille comporte les éléments essentiels de l'enseignement et de la pédagogie adaptés aux capacités et au rythme d'apprentissage de l'enfant.

Par une réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il appartiendra, sous le contrôle du juge, au pouvoir réglementaire de déterminer les modalités de délivrance de l'autorisation d'instruction en famille conformément à ces critères et aux autorités administratives compétentes de fonder leur décision sur ces seuls critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit.

Par l'ensemble de ces motifs, il a jugé que les dispositions contestées ne sont pas entachées d'incompétence négative et ne méconnaissent pas l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. En outre, si les dispositions contestées prévoient que l'autorisation d'instruction en famille est accordée sans que puissent être invoquées d'autres raisons que l'intérêt supérieur de l'enfant, elles n'ont ni pour objet ni pour effet de porter atteinte à la liberté de conscience ou d'opinion des personnes qui présentent un projet d'instruction en famille. •

CONSEIL CONSTITUTIONNEL



# PHILIPPE BLACHÈR



Professeur à  
l'université Lyon 3 (Jean  
Moulin), directeur du  
Centre de droit  
constitutionnel de Lyon



## Il y a 50 ans : la décision « Liberté d'association »



*Nous l'avons appris il y a une heure, le Conseil constitutionnel a décidé qu'il n'y avait pas de limite à la liberté d'association. Il a repoussé et déclaré non conforme à la constitution l'article 3 de la loi d'association votée en juin par l'Assemblée nationale. »* Ainsi s'ouvre le journal de 20h00 radiodiffusé de France Inter le 16 juillet 1971. Interrogé sur les motifs de la décision, le doyen Vedel livre alors son analyse à l'antenne : « *Pourquoi la loi a-t-elle été censurée ? Il est difficile de le dire car je n'ai pas sous les yeux le texte de la décision, mais très vraisemblablement le Conseil a retenu d'abord le moyen qu'avait annoncé le Président du Sénat à l'appui de son recours, à savoir que la Constitution dans son article 4 garantit la liberté de formation des partis politiques et que, par suite, il y avait une entrave à cette liberté par cette amorce de contrôle a priori qui avait été ainsi prévu par le Gouvernement et voté par l'Assemblée nationale. Il se peut en outre que le Conseil constitutionnel ait*

*retenu l'atteinte à la liberté d'association qui, si elle n'est pas dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, est incontestablement aux nombres des principes de la République prévus par la Constitution de 1946 et par le Préambule de 1958 qui en a repris les termes. »*

Ce commentaire livré « à chaud » exprime bien l'importance et l'effet de surprise provoqués par la décision n° 71-44 DC. Pour la première fois la juridiction constitutionnelle censure le législateur, et en particulier le Gouvernement dont le ministre de l'intérieur, Raymond Marcellin, était à l'origine de la réforme de la loi sur les associations. Jusqu'alors docile à l'égard de l'exécutif (jouant le rôle de « chien de garde »), le Conseil constitutionnel prend ses distances et accepte d'exercer pleinement ses prérogatives de gardien de la Constitution. Le journal *Le Monde* en informe le grand public et titre en ce sens : « *Le Conseil constitutionnel donne*

## Le Conseil constitutionnel, « défenseur des libertés ».

### 3 dates clés

**1<sup>er</sup> janvier 1901**  
adoption de la loi  
« relative au contrat  
d'association »

**Juin 1971**  
vote de la loi  
« complétant les  
dispositions des articles  
5 et 7 de la loi du  
1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au  
contrat d'association »

**16 juillet 1971**  
décision n° 71-44 DC  
rendue par le Conseil  
constitutionnel

*un coup d'arrêt au pouvoir et affirme son indépendance* » (19 juillet 1971). La juridiction constitutionnelle tranche, en droit, le conflit politique qui oppose, en ce mois de juin 1971, au Parlement et dans la presse, les défenseurs de la liberté d'association (par ex. Robert Badinter, *Le Monde*, 30 juin 1971) et le Gouvernement, en lutte contre les associations subversives. En censurant le régime de l'autorisation préalable du projet gouvernemental modifiant la loi de 1901 et en faisant référence aux grands principes républicains du droit constitutionnel, le Conseil constitutionnel se présente alors comme un « défenseur des libertés » (Jacques Robert, *Le Monde*, 10 juillet 1971), trouvant dans cette posture une légitimité démocratique qui, jusqu'alors, lui été contestée. Et peu importe que la censure ne soit que partielle (puisque deux articles de la loi sont déclarés contraires à la Constitution tandis que « *les autres dispositions dudit texte de loi sont déclarées conformes à la Constitution* ») ou que la décision rendue n'eut, dans ses effets, qu'une faible portée juridique : les médias ne retiennent de cet épisode que le désaveu infligé au Ministre de l'intérieur.

Pourtant, la lecture des considérants de la décision *Liberté d'association* et des procès-verbaux des délibérations, désormais rendus publics, témoigne que la rédaction ne s'est pas déroulée comme on le subodore. Le projet final ne correspond pas à celui qui avait été préparé par le rapporteur François Goguel (ce dernier étant favorable à la solution de conformité de la loi). D'ailleurs, aucune information ne permet de savoir qui a rédigé la décision adoptée en fin de séance... sans discussion particulière notamment sur la question de la valeur juridique du préambule de la Constitution ! Les délibérations se concentrent sur des questions techniques

(de droit parlementaire, de contrôle préalable des associations confié à l'autorité judiciaire) et ne s'attardent pas sur les grands principes. La normativité du préambule n'est quasiment pas abordée. Le sujet, du reste, ne divise pas les membres du Conseil car ce n'est pas la première fois qu'une décision y fait référence ; celle du 19 juin 1970 relative au traité de Luxembourg débute par le visa suivant : « *Vu la Constitution et notamment son préambule et ses articles 53, 54 et 62* » (décision n° 70-39 DC). Dans la décision du 16 juillet 1971, le préambule est mentionné dans les visas et dans le considérant n° 2 (« *au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution il y a lieu de ranger le principe de la liberté d'association* »). Les commentateurs y verront la consécration d'un « bloc de constitutionnalité », expression que le doyen Favoreu fera monter en généralité en l'assimilant aux normes constitutionnelles composées du texte de 1958, des déclarations de droits du préambule et des principes de valeur constitutionnelle.

Avec la décision *Liberté d'association*, le contrôle de constitutionnalité se présente comme une technique juridictionnelle destinée à trancher les différends constitutionnels entre la majorité et l'opposition. Dès lors, cette décision prépare et justifie la réforme de 1974 (qui ouvrira la saisine à 60 députés ou 60 sénateurs). Elle révèle aussi, et pour la première fois de façon aussi explicite, qu'en imposant par sa « sanction juridictionnelle » (Léo Hamon, 1959) le respect de la Constitution, le Conseil constitutionnel subordonne, au moment de son contrôle, la volonté des représentants politiques à la volonté du peuple français inscrite dans les déclarations de droits. Cette décision fondatrice conduira quelques années plus tard, le Conseil à proclamer, sous la plume du doyen Vedel, que : « *la loi votée n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution* » (décision n° 85-197 DC du 23 août 1985).

Depuis 2010, le Conseil constitutionnel peut être saisi de lois déjà entrées en vigueur. C'est le mécanisme de la « question prioritaire de constitutionnalité » qui permet à tout justiciable de le faire. Dans le cadre d'un procès, une personne peut soulever la question de la conformité à la Constitution de la loi s'appliquant à son propre cas. Selon la nature du litige, la demande est portée devant la Cour de cassation ou le Conseil d'État, qui décide ou non de renvoyer celle-ci devant le Conseil constitutionnel. Si les dispositions soulevées sont considérées contraires à la Constitution, elles sont « censurées ». Elles n'ont plus vocation à s'appliquer.

Panorama de quelques QPC qui ont ponctué la période de septembre 2020 à août 2021.

## La question prioritaire de constitutionnalité

---

saisines  
QPC entre le  
1<sup>er</sup> septembre  
2020 et le 31  
août 2021

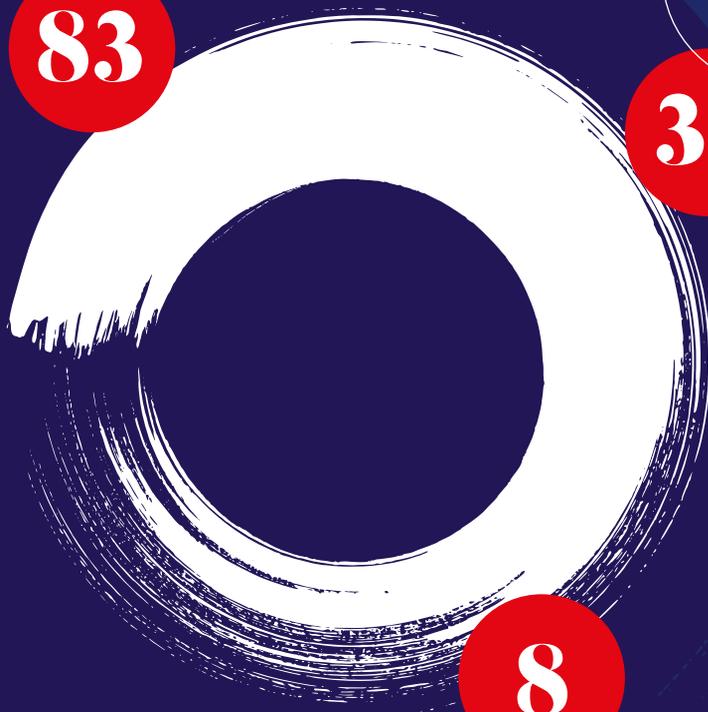
83

censures

35

8

réserves  
d'interprétation



# Stationnement automobile



**Décision n° 2020-855 QPC  
du 9 septembre 2020**

**Condition de paiement préalable pour la contestation  
des forfaits de post-stationnement**

**P**ar décision n° 2020-855 QPC du 9 septembre 2020, le Conseil constitutionnel a jugé contraires à la Constitution les dispositions subordonnant en toutes circonstances la contestation des forfaits de post-stationnement à leur paiement préalable.

Il avait été saisi 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. 2333-87-5 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2015-401 du 9 avril 2015 relative à la gestion, au recouvrement et à la contestation du forfait de post-stationnement prévu à l'article L. 2333-87 du code général des collectivités locales.

**Aucune disposition législative ne garantissait que la somme à payer pour contester des forfaits de post-stationnement et leur majoration éventuelle ne soit pas d'un montant trop élevé.**

Selon le code général des collectivités territoriales, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale

ou du syndicat mixte compétent pour l'organisation de la mobilité peut instituer une redevance de stationnement, dont il détermine le barème tarifaire. Cette redevance doit être payée par le conducteur dès le début du stationnement. À défaut, l'intéressé s'expose à devoir s'acquitter d'un forfait de post-stationnement, qui peut faire l'objet d'une majoration s'il n'est pas payé à temps. Les décisions individuelles relatives à ces forfaits et majorations peuvent faire l'objet d'un recours contentieux devant la Commission du contentieux du stationnement payant.

Les dispositions contestées subordonnaient la recevabilité de tels recours au paiement préalable du forfait de post-stationnement contesté et de sa majoration éventuelle. Il leur était notamment reproché par la requérante de le faire, sans prévoir aucune exception. La requérante dénonçait à ce titre une méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif.

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.

Au regard de cette exigence constitutionnelle, le Conseil constitutionnel



a relevé que, en imposant que le forfait et la majoration soient acquittés avant de pouvoir les contester devant le juge, le législateur a entendu, dans un but de bonne administration de la justice, prévenir les recours dilatoires dans un contentieux exclusivement pécuniaire susceptible de concerner un très grand nombre de personnes.

Cependant, en premier lieu, si, conformément à l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales, le montant du forfait de post-stationnement ne peut excéder celui de la redevance due, aucune disposition législative ne garantissait donc que la somme à payer pour contester des forfaits de post-stationnement et leur majoration éventuelle ne soit pas d'un montant trop élevé.

En second lieu, le législateur n'avait apporté à l'exigence de paiement préalable desdits forfaits et majorations aucune exception tenant compte de certaines circonstances ou de la situation particulière de certains redevables.

Le Conseil constitutionnel a déduit de tout ce qui précède que le législateur n'a pas prévu les garanties de nature à assurer que l'exigence de paiement préalable ne porte pas d'atteinte substantielle au droit d'exercer un recours juridictionnel effectif. Par ces motifs, il a déclaré contraires à la Constitution les dispositions contestées et a précisé que cette déclaration d'inconstitutionnalité était applicable à toutes les affaires non jugées définitivement à la date de sa décision. •



## les numériques

En quoi consiste la question prioritaire de constitutionnalité ? Quand a-t-elle été introduite ? Quelles sont les étapes de cette procédure ? Toutes les réponses sont à retrouver dans la vidéo du Conseil constitutionnel consacrée à la « question citoyenne ».

[urlr.me/5GQ2P](http://urlr.me/5GQ2P)



# Conditions indignes de détention



**Décision n° 2020-858/859 QPC  
du 2 octobre 2020**

**Conditions d'incarcération des détenus**



**Décision n° 2021-898 QPC  
du 16 avril 2021**

**Conditions d'incarcération des détenus II**

Par sa décision n° 2020-858/859 QPC du 2 octobre 2020, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il incombe au législateur de garantir aux personnes placées en détention provisoire la possibilité de saisir le juge de conditions de détention contraires à la dignité de la personne humaine, afin qu'il y soit mis fin.

Il avait été saisi par la Cour de cassation de deux questions prioritaires de constitutionnalité relatives à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles 137-3, 144 et 144-1 du code de procédure pénale, relatifs à la détention provisoire.

Il était reproché à ces dispositions d'être entachées d'incompétence négative, faute d'imposer au juge judiciaire de faire cesser des conditions de détention provisoire contraires à la dignité de la personne humaine, et de méconnaître à ce titre le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, celui de prohibition des traitements inhumains et dégradants, la liberté individuelle, le droit à un recours juridictionnel effectif et le droit au respect de la vie privée.

Pour trancher cette question, il est revenu au Conseil constitutionnel de trancher une question préalable, dans la mesure où, après avoir renvoyé la QPC au Conseil constitutionnel, la Cour de cassation avait dû se prononcer sur les dispositions en cause et les avait interprétées à la lumière de la Convention européenne de sauve-

garde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il revenait ainsi au Conseil constitutionnel de déterminer s'il devait ou non s'appuyer sur une telle interprétation des dispositions dont il était saisi.

À cet égard, le Conseil a déduit des dispositions constitutionnelles et organiques régissant la question prioritaire de constitutionnalité que le juge appelé à se prononcer sur le caractère sérieux d'une telle question ne peut, pour réfuter ce caractère sérieux, se fonder sur l'interprétation de la disposition législative contestée qu'impose sa conformité aux engagements internationaux de la France, que cette interprétation soit formée simultanément à la décision qu'il rend ou l'ait été auparavant. Il n'appartient pas non plus au Conseil constitutionnel saisi d'une telle question prioritaire de constitutionnalité de tenir compte de cette interprétation pour conclure à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit. En revanche, ces mêmes exigences ne s'opposent nullement à ce que soit contestée, dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, la portée effective qu'une telle interprétation confère à une disposition législative, si l'inconstitutionnalité alléguée procède bien de cette interprétation.

Dès lors, le Conseil constitutionnel a jugé que, en l'espèce, il lui revenait de se prononcer sur les dispositions contestées indépendamment de l'interprétation opérée par la Cour de cassation dans ses

arrêts de renvoi pour les rendre compatibles avec les exigences découlant de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

S'agissant du cadre constitutionnel en jeu dans cette affaire, le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il ressort du Préambule de la Constitution de 1946 que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle.

En outre, aux termes de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, « *Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi* ».

Enfin, il résulte de l'article 16 de la Déclaration 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.

De ces différentes exigences constitutionnelles, le Conseil constitutionnel a déduit qu'il appartient aux autorités judiciaires ainsi qu'aux autorités administratives de veiller à ce que la privation de liberté des personnes placées en détention provisoire soit, en toutes circonstances, mise en œuvre dans le respect de la dignité de la personne. Il appartient, en outre, aux autorités et juridictions compétentes de prévenir et de réprimer les agissements portant atteinte à la dignité de la personne placée en détention provisoire et d'ordonner la réparation des préjudices subis. Enfin, il incombe au législateur de garantir aux personnes placées en détention provisoire la possibilité de saisir le juge de conditions de détention contraires à la dignité de la personne humaine, afin qu'il y soit mis fin.

Au regard de ces exigences constitutionnelles, le Conseil a constaté, en premier lieu, que si une personne placée en détention provisoire et exposée à des conditions de détention contraires à la dignité de la personne humaine peut saisir le juge administratif en référé, sur le fondement des articles L. 521-2 ou L. 521-3 du code de justice

administrative, les mesures que ce juge est susceptible de prononcer dans ce cadre, qui peuvent dépendre de la possibilité pour l'administration de les mettre en œuvre utilement et à très bref délai, ne garantissent pas, en toutes circonstances, qu'il soit mis fin à la détention indigne.

En second lieu, le Conseil a notamment relevé que si, en vertu de l'article 148 du code de procédure pénale, la personne placée en détention provisoire peut à tout moment former une demande de mise en liberté, le juge n'est tenu d'y donner suite que dans les cas prévus au second alinéa de l'article 144-1 du même code. D'autre part, si l'article 147-1 du même code autorise le juge à ordonner la mise en liberté d'une personne placée en détention provisoire, ce n'est que dans la situation où une expertise médicale établit que cette personne est atteinte d'une pathologie engageant le pronostic vital ou que son état de santé physique ou mentale est incompatible avec le maintien en détention. Dès lors, aucun recours devant le juge judiciaire ne permet au justiciable d'obtenir qu'il soit mis fin aux atteintes à sa dignité résultant des conditions de sa détention provisoire.

Pour ces motifs, le Conseil constitutionnel a jugé que, indépendamment des actions en responsabilité susceptibles d'être engagées à raison de conditions de détention indignes, le second alinéa de l'article 144-1 du code de procédure pénale méconnaît les exigences constitutionnelles précitées. Il les a donc déclarées contraires à la Constitution.

Constatant que l'abrogation immédiate des dispositions déclarées contraires à la Constitution entraînerait des conséquences manifestement excessives, en ce qu'elle ferait obstacle à la remise en liberté des personnes placées en détention provisoire lorsque cette détention n'est plus justifiée ou excède un délai raisonnable, il a reporté au 1<sup>er</sup> mars 2021 la date de cette abrogation.

Signalons que, par des motifs similaires, le Conseil constitutionnel a censuré par sa décision n° 2021-898 QPC du 16 avril 2021 des dispositions de l'article 707 du code de procédure pénale applicables aux personnes condamnées incarcérées en exécution d'une peine privative de liberté. •

# Droit de se taire à différents stades de la procédure pénale



**Décision**  
n° 2020-886 QPC  
du 4 mars 2021

Information du prévenu du droit qu'il a de se taire devant le juge des libertés et de la détention en cas de comparution immédiate



**Décision**  
n° 2021-894 QPC  
du 9 avril 2021

Information du mineur du droit qu'il a de se taire lorsqu'il est entendu par le service de la protection judiciaire de la jeunesse



**Décision**  
n° 2021-895/901/902/  
903 QPC  
du 9 avril 2021

Information de la personne mise en examen du droit qu'elle a de se taire devant la chambre de l'instruction



**Décision**  
n° 2021-920 QPC  
du 18 juin 2021

Information du prévenu ou de l'accusé du droit qu'il a de se taire devant les juridictions saisies d'une demande de mainlevée du contrôle judiciaire ou de mise en liberté

Saisi par la chambre criminelle de la Cour de cassation de différentes dispositions du code de procédure pénale, le Conseil constitutionnel a été amené, entre le mois de mars et le mois de juin 2021, à préciser la portée du principe constitutionnel selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, dont découle le droit de se taire.

Par sa décision n° 2020-886 du 4 mars 2021, il a jugé contraires à la Constitution, faute d'information du prévenu sur son droit de se taire, des dispositions concernant la procédure de présentation devant le juge des libertés et de la détention dans le cadre d'une comparution immédiate.

Il était saisi d'une QPC relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 396 du code de procédure pénale.

En application de l'article 395 du code de procédure pénale, le procureur

de la République peut saisir le tribunal correctionnel selon la procédure de comparution immédiate pour le jugement de certains délits, lorsqu'il lui apparaît que les charges réunies sont suffisantes et que l'affaire est en état d'être jugée. Le prévenu est alors retenu jusqu'à sa comparution, qui doit avoir lieu le jour même. Si, toutefois, la réunion du tribunal est impossible ce jour-là et si le procureur de la République estime que les éléments de l'espèce exigent une mesure de détention provisoire, l'article 396 du même code permet à ce dernier de traduire le prévenu devant le juge des libertés et de la détention en vue de procéder à un tel placement jusqu'à sa comparution devant le tribunal correctionnel, qui doit intervenir au plus tard le troisième jour ouvrable suivant. Aux termes des dispositions contestées, le juge des libertés et de la détention statue sur les réquisitions du ministère public aux fins de

détention provisoire après avoir recueilli les observations éventuelles du prévenu ou de son avocat.

Le Conseil constitutionnel a rappelé que, selon l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi* ». Il en résulte le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, dont découle le droit de se taire.

À l'aune de ce cadre constitutionnel, le Conseil constitutionnel a relevé en premier lieu que, s'il appartient uniquement au juge des libertés et de la détention, par application des dispositions contestées, de se prononcer sur la justification d'un placement en détention provisoire, il ne

qui lui sont reprochés. En outre, le fait même que ce magistrat invite le prévenu à présenter ses observations peut être de nature à lui laisser croire qu'il ne dispose pas du droit de se taire. Or, si la décision du juge des libertés et de la détention est sans incidence sur l'étendue de la saisine du tribunal correctionnel, en particulier quant à la qualification des faits retenus, les observations du prévenu sont susceptibles d'être portées à la connaissance de ce tribunal lorsqu'elles sont consignées dans l'ordonnance du juge des libertés et de la détention ou le procès-verbal de comparution.

De ces deux séries de motifs, le Conseil constitutionnel a déduit que, en ne prévoyant pas que le prévenu traduit devant le juge des libertés et de la détention doit être informé de son droit de se taire, les dispositions contestées portaient atteinte à ce droit. Il les a en conséquence déclarées contraires à la Constitution.

Par des motifs analogues, il a censuré, par sa décision n° 2021-895/901/902/903 QPC du 9 avril 2021 des dispositions de l'article 199 du code de procédure pénale faute qu'elles aient prévu l'information de la personne mise en examen du droit qu'elle a de se taire devant la chambre de l'instruction.

Puis, par sa décision n° 2021-894 QPC du 9 avril 2021, il a censuré des dispositions de l'article 12 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante faute qu'elles aient prévu l'information du mineur du droit qu'il a de se taire lorsqu'il est entendu par le service de la protection judiciaire de la jeunesse.

Enfin, par sa décision n° 2021-920 QPC du 18 juin 2021, il a censuré des dispositions de l'article 148-2 du code de procédure pénale à défaut qu'elles aient prévu l'information du prévenu ou de l'accusé du droit qu'il a de se taire devant les juridictions saisies d'une demande de mainlevée du contrôle judiciaire ou de mise en liberté. •

## **Le Conseil constitutionnel a déduit que, en ne prévoyant pas que le prévenu doit être informé de son droit de se taire, les dispositions contestées portaient atteinte à ce droit.**

peut décider une telle mesure privative de liberté, qui doit rester d'application exceptionnelle, que par une ordonnance motivée, énonçant les considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement par référence à l'une des causes limitativement énumérées aux 1° à 6° de l'article 144 du code de procédure pénale. Ainsi, l'office confié au juge des libertés et de la détention par l'article 396 du même code peut le conduire à porter une appréciation des faits retenus à titre de charges par le procureur de la République dans sa saisine.

En second lieu, lorsqu'il est invité par le juge des libertés et de la détention à présenter ses observations, le prévenu peut être amené à reconnaître les faits

# Prolongation de plein droit de la détention provisoire

---



**Décision n° 2020-878/879 QPC  
du 29 janvier 2021**

**Prolongation de plein droit des détentions  
provisoires dans un contexte d'urgence sanitaire**

**P**ar sa décision n° 2020-878/879 QPC du 29 janvier 2021, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions d'une ordonnance qui avaient prolongé de plein droit les détentions provisoires durant la première période de l'état d'urgence sanitaire.

Le Conseil constitutionnel avait été saisi par la Cour de cassation d'une QPC relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 16 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Ces dispositions avaient prévu la prolongation, de plein droit et pour des durées variables selon la peine encourue, des détentions provisoires, au cours et à l'issue de l'instruction. Elles devaient s'appliquer aux détentions provisoires en cours ou débutant entre le 26 mars 2020 et la fin de l'état d'urgence sanitaire. Toutefois, la loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire a inséré, au sein de l'ordonnance du 25 mars 2020, un article 16-1 qui a mis fin à l'application de ces dispositions pour les détentions provisoires venant à expiration à compter du 11 mai 2020. Ainsi, les dispositions contestées se sont appliquées aux seules détentions provisoires dont les titres devaient expirer entre le 26 mars et le 11 mai 2020. L'article 16-1 a également prévu que les détentions prolongées pour une durée de six mois en application des dispositions de l'article 16 devaient, dans un délai de trois mois à compter de leur prolongation, être confirmées par une décision du juge des libertés et de la détention.

Selon les requérants, rejoints par les parties intervenantes, ces dispositions méconnaissaient notamment l'article 66 de la Constitution pour avoir prolongé, sans intervention systématique d'un juge dans un bref délai, toutes les détentions provisoires venant à expiration pendant



la période d'état d'urgence sanitaire, alors qu'une telle mesure n'aurait été ni nécessaire ni proportionnée à l'objectif poursuivi de protection de la santé publique.

Le Conseil constitutionnel a rappelé, sur le fondement de l'article 66 de la Constitution, que la liberté individuelle, dont la protection est confiée à l'autorité judiciaire, ne saurait être entravée par une rigueur non nécessaire. Les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis. Elle ne peut être tenue pour sauvegardée que si le juge intervient dans le plus court délai possible.

Au regard de ce cadre constitutionnel, le Conseil constitutionnel a relevé que les dispositions contestées visaient à éviter que les difficultés de fonctionnement de la justice provoquées par les mesures d'urgence sanitaire prises pour lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19 conduisent à la libération de personnes placées en détention provisoire, avant que l'instruction puisse être achevée ou une audience de jugement organisée. Elles poursuivaient ainsi l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de recherche des auteurs d'infraction.

Toutefois, le Conseil constitutionnel a constaté, d'une part, que ces dispositions maintenaient en détention, de manière automatique, toutes les personnes dont la détention provisoire, précédemment décidée par le juge judiciaire, devait s'achever parce qu'elle avait atteint sa durée maximale ou que son éventuelle prolongation nécessitait une nouvelle décision du juge.

## Le Conseil constitutionnel a jugé qu'aucun motif ne justifiait de reporter la prise d'effet de la déclaration d'inconstitutionnalité.

Il a souligné, d'autre part, que ces détentions étaient prolongées pour des durées de deux ou trois mois en matière correctionnelle et de six mois en matière criminelle.

Il a relevé, enfin, que si les dispositions contestées réservaient, durant la période de maintien en détention qu'elles instaurent,

la possibilité pour la juridiction compétente d'ordonner la mise en liberté à tout moment, d'office ou sur demande du ministère public ou de l'intéressé, elles ne prévoyaient, durant cette période, aucune intervention systématique du juge judiciaire. Quant à l'article 16-1 de l'ordonnance du 23 mars 2020, il ne prévoyait de soumettre au juge judiciaire, dans un délai de trois mois après leur prolongation en application des dispositions contestées, que les seules détentions provisoires qui avaient été prolongées pour une durée de six mois.

Le Conseil constitutionnel en a conclu que les dispositions contestées maintenaient de plein droit des personnes en détention provisoire sans que l'appréciation de la nécessité de ce maintien fût obligatoirement soumise, à bref délai, au contrôle du juge judiciaire.

Or, le Conseil constitutionnel a jugé que l'objectif poursuivi par les dispositions contestées n'était pas de nature à justifier que l'appréciation de la nécessité du maintien en détention fût, durant de tels délais, soustraite au contrôle systématique du juge judiciaire. Il a précisé que, au demeurant, l'intervention du juge judiciaire pouvait, le cas échéant, faire l'objet d'aménagements procéduraux.

De l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel a déduit que les dispositions contestées méconnaissaient l'article 66 de la Constitution. Il les a en conséquence déclarées contraires à la Constitution.

Constatant que ces dispositions n'étaient plus applicables, le Conseil constitutionnel a jugé qu'aucun motif ne justifiait de reporter la prise d'effet de la déclaration d'inconstitutionnalité. Ces dispositions ont donc été immédiatement abrogées. Concernant les effets que ces dispositions ont produits, le Conseil a considéré que la remise en cause des mesures ayant été prises sur le fondement de ces dispositions méconnaîtrait les objectifs de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions et aurait ainsi des conséquences manifestement excessives. Il a jugé en conséquence que ces mesures ne pouvaient être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité. •

# Protection des personnes vulnérables



**Décision n° 2020-888 QPC  
du 12 mars 2021**

**Libéralités consenties aux aidants des personnes vulnérables**

Par sa décision n°2020-888 QPC du 12 mars 2021, le Conseil constitutionnel a censuré comme portant une atteinte disproportionnée au droit de propriété des dispositions limitant la capacité de toutes les personnes âgées ou handicapées bénéficiant d'aide à domicile à disposer librement de leur patrimoine.

Le Conseil constitutionnel avait été saisi le 18 décembre 2020 par la Cour de cassation d'une QPC relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 116-4 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations.

En vertu du 2° de l'article L. 7231-1 du code du travail, constitue des services à la personne l'assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou aux autres personnes qui ont besoin d'une

aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité favorisant leur maintien à domicile. Les dispositions contestées interdisaient aux responsables et aux employés ou bénévoles des sociétés délivrant de tels services, ainsi qu'aux personnes directement employées par celles qu'elles assistent, de recevoir de ces dernières des donations ou des legs. Cette interdiction ne valait que pour les libéralités consenties pendant la période d'assistance du donateur. Elle ne s'appliquait pas aux gratifications rémunératoires pour services rendus ni, en l'absence d'héritiers en ligne directe, à l'égard des parents jusqu'au quatrième degré.

Il était reproché à ces dispositions d'interdire aux personnes âgées de gratifier ceux qui leur apportent, contre rémunération, des services à la personne à domicile. Formulée de façon générale, sans prendre en compte leur capacité juridique ou l'existence ou non d'une vulnérabilité particulière, cette interdiction aurait ainsi porté atteinte à leur droit de disposer librement de leur patrimoine. Il était soutenu qu'il en résultait une méconnaissance du droit de propriété.

Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il est loisible au législateur d'apporter aux conditions d'exercice du droit de propriété des personnes privées, protégé

**Il était reproché à ces dispositions d'interdire aux personnes âgées de gratifier ceux qui leur apportent, contre rémunération, des services à la personne à domicile.**



Toutefois, le Conseil constitutionnel a relevé, en premier lieu, qu'il ne peut se déduire du seul fait que les personnes auxquelles une assistance est apportée sont âgées, handicapées ou dans une autre situation nécessitant cette assistance pour favoriser leur maintien à domicile que leur capacité à consentir est altérée. En outre, les services à la personne définis au 2° de l'article L. 7231-1 du code du travail recouvrent une multitude de tâches susceptibles d'être mises en œuvre selon des durées ou des fréquences variables. Le seul fait que ces tâches soient accomplies au domicile des intéressées et qu'elles contribuent à leur maintien à domicile ne suffit pas à caractériser, dans tous les cas, une situation de vulnérabilité des personnes assistées à l'égard de ceux qui leur apportent cette assistance.

En second lieu, l'interdiction instituée par les dispositions contestées s'appliquait même dans le cas où pourrait être apportée la preuve de l'absence de vulnérabilité ou de dépendance du donateur à l'égard de la personne qui l'assiste.

De l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel a déduit que l'interdiction générale contestée portait au droit de propriété une atteinte disproportionnée à l'objectif poursuivi. Il l'a en conséquence déclarée contraire à la Constitution.

La déclaration d'inconstitutionnalité est intervenue immédiatement, à la date de publication de la décision du Conseil. Elle est applicable à toutes les instances non jugées définitivement à cette date. •

par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

À l'aune de ce cadre constitutionnel, il a relevé que les dispositions contestées limitaient, dans la mesure de l'interdiction contestée, la capacité à disposer librement de leur patrimoine des personnes âgées, des personnes handicapées ou de celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité favorisant leur maintien à domicile. Le droit de disposer librement de son patrimoine étant un attribut du droit de propriété, les dispositions contestées portaient atteinte à ce droit.

Le Conseil constitutionnel a jugé que, en instaurant l'interdiction contestée, le législateur a entendu assurer la protection de personnes dont il a estimé que, compte tenu de leur état et dans la mesure où elles doivent recevoir une assistance pour favoriser leur maintien à domicile, elles étaient placées dans une situation particulière de vulnérabilité vis-à-vis du risque de captation d'une partie de leurs biens par ceux qui leur apportaient cette assistance. Il a ainsi poursuivi un but d'intérêt général.

# Protection de la liberté individuelle

---



**Décision n° 2021-912/913/914 QPC  
du 4 juin 2021**

**Contrôle des mesures d'isolement ou de  
contention dans le cadre des soins psychiatriques  
sans consentement**

**P**ar sa décision n° 2021-912/913/914 QPC du 4 juin 2021, le Conseil constitutionnel a à nouveau jugé que le législateur ne pouvait, au regard des exigences de l'article 66 de la Constitution, autoriser le maintien à l'isolement ou en contention en psychiatrie au-delà d'une certaine durée sans l'intervention systématique du juge judiciaire.

Le Conseil constitutionnel avait été saisi le 2 avril 2021 par la Cour de cassation de trois questions prioritaires de constitutionnalité relatives aux dispositions du code de la santé publique relatives aux conditions dans lesquelles les personnes placées en hospitalisation complète sans consentement peuvent faire l'objet de mesures d'isolement et de contention.

Le paragraphe II de l'article L. 3222-5-1 du code de la santé publique prévoit la durée de mise en œuvre de ces mesures. En application du premier alinéa de ce paragraphe, une mesure d'isolement peut être prise par un psychiatre pour une durée maximale de douze heures et être renouvelée, si l'état de santé du patient le nécessite, par périodes de douze heures, dans la limite d'une durée totale de quarante-huit heures. En application du deuxième alinéa du même paragraphe, une mesure de

contention peut être prise dans le cadre d'une mesure d'isolement pour une durée maximale de six heures. Si l'état de santé du patient le nécessite, elle peut également être renouvelée par périodes de six heures, dans la limite d'une durée totale de vingt-quatre heures.

Les dispositions contestées du troisième alinéa du même paragraphe autorisaient le médecin à prolonger, à titre exceptionnel, une mesure d'isolement ou de contention au-delà des durées totales de quarante-huit heures et de vingt-quatre heures.

Ces dispositions étaient issues de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021. Elles avaient été prises par le législateur pour tirer les conséquences de la décision n° 2020-844 QPC du 19 juin 2020 par laquelle le Conseil constitutionnel avait censuré le régime juridique de l'isolement et de la contention en psychiatrie au motif que le recours à ces mesures privatives de liberté n'était ni limité dans le temps ni soumis, au-delà d'une certaine durée, au contrôle systématique du juge.

Il était reproché à ces dispositions de méconnaître l'article 66 de la Constitution au motif que, en cas de poursuite des mesures d'isolement et

de contention au-delà des durées maximales prévues par le législateur, elles se bornaient à prévoir l'information du juge des libertés et de la détention ainsi que la faculté pour les personnes soumises à ces mesures ou leurs proches de saisir ce juge, sans prévoir un contrôle systématique de ces mesures par ce dernier. Il en aurait résulté que ces mesures auraient pu être mises en œuvre sur de longues périodes en dehors de tout contrôle judiciaire.

Pour examiner ces critiques, le Conseil constitutionnel a rappelé que, aux termes de l'article 66 de la Constitution, « *Nul ne peut être arbitrairement détenu. – L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi* ». La liberté individuelle ne peut être tenue pour sauvegardée que si le juge intervient dans le plus court délai possible.

## **Les mesures d'isolement et de contention qui peuvent être décidées dans le cadre d'une hospitalisation complète sans consentement constituent une privation de liberté.**

À l'aune de ce cadre constitutionnel, le Conseil constitutionnel a relevé, ainsi qu'il l'avait jugé par sa décision n° 2020-844 QPC du 19 juin 2020, que les mesures d'isolement et de contention qui peuvent être décidées dans le cadre d'une hospitalisation complète sans consentement constituent une privation de liberté.

Or, le médecin peut décider de renouveler ces mesures au-delà des durées maximales prévues par le législateur, sans limitation du nombre de ces renouvellements. Dans ce cas, les dispositions contestées prévoient, d'une part, que le médecin est tenu d'informer sans délai de sa décision le juge des libertés et de la détention, qui peut se saisir d'office pour mettre fin à cette prolongation. Elles prévoient, d'autre part, qu'il en

informe la personne qui fait l'objet de la mesure d'isolement ou de contention ainsi que les autres personnes mentionnées à l'article L. 3211-12 du code de la santé publique, qui peuvent également saisir le juge pour demander la mainlevée de cette mesure. Il s'ensuit que le législateur n'a, de nouveau, pas prévu de soumettre le maintien d'une personne à l'isolement ou sous contention au-delà d'une certaine durée à l'intervention systématique du juge judiciaire, conformément aux exigences de l'article 66 de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a, en conséquence, jugé contraires à la Constitution le troisième alinéa du paragraphe II de l'article L. 3222-5-1 du code de la santé publique ainsi que, par voie de conséquence, le sixième alinéa du même paragraphe. Dès lors que l'abrogation immédiate des dispositions déclarées contraires à la Constitution aurait entraîné des conséquences manifestement excessives, il a jugé qu'il y avait lieu d'en reporter les effets au 31 décembre 2021. Les mesures prises avant cette date en application des dispositions déclarées contraires à la Constitution ne peuvent être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité. •

# Environnement

---



## Décision n° 2021-891 QPC du 19 mars 2021

Participation du public à l'élaboration des chartes d'engagements départementales relatives à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques

Par sa décision n°2021-891 QPC du 19 mars 2021, le Conseil constitutionnel a jugé contraires à l'article 7 de la Charte de l'environnement les modalités retenues par le législateur pour l'élaboration des chartes d'engagements départementales relatives à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques.

Il avait été saisi le 4 janvier 2021 par le Conseil d'État d'une QPC relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du paragraphe III de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime.

En application de ces dispositions, à l'exclusion de certains produits à faible risque, l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité de bâtiments est subordonnée à des mesures de protection de leurs habitants. Celles-ci sont définies par les utilisateurs de ces produits dans une charte d'engagements à l'échelle départementale. En vertu des dispositions contestées, ces chartes font l'objet d'une concertation préalable avec les personnes, ou leurs représentants, habitant à proximité des zones

susceptibles d'être traitées avec un produit phytopharmaceutique.

Les parties requérantes reprochaient à ces dispositions de méconnaître l'article 7 de la Charte de l'environnement, relatif à la participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Elles soutenaient notamment que le législateur aurait insuffisamment précisé les conditions de la concertation préalable à l'élaboration des chartes par lesquelles les utilisateurs de produits phytopharmaceutiques s'engagent à respecter certaines mesures de protection des riverains. Elles contestaient également le fait que le législateur ait permis que cette concertation associe, non pas chacun des riverains en cause, mais seulement leurs représentants.

S'agissant du cadre constitutionnel applicable, le Conseil constitutionnel a rappelé notamment que, selon l'article 7 de la Charte de l'environnement : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». Depuis l'entrée en vigueur de cette Charte, il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de mise en œuvre de ces dispositions.

**L'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité de bâtiments est subordonnée à des mesures de protection de leurs habitants.**



À cette aune, le Conseil constitutionnel a relevé, en premier lieu, que, à défaut de mise en place de mesures de protection ou dans l'intérêt de la santé publique, l'autorité administrative peut restreindre ou interdire l'utilisation des produits phytopharmaceutiques. Il en résulte que, lorsqu'elle constate que les mesures proposées dans le projet de charte sont suffisantes pour protéger les riverains de la zone d'épandage, elle l'approuve. Cette approbation permet alors aux utilisateurs de procéder à des épandages selon les conditions prévues dans la charte. En revanche, lorsque l'autorité administrative considère ces mesures insuffisantes, elle restreint ou interdit ces épandages. Par conséquent, les chartes d'engagements doivent nécessairement faire l'objet d'une décision de l'autorité administrative pour produire des effets juridiques.

Le Conseil constitutionnel a relevé, en outre, que dès lors qu'elles régissent les conditions d'utilisation à proximité des habitations des produits phytopharmaceutiques, lesquels ont des conséquences sur la biodiversité et la santé humaine, ces chartes ont une incidence directe et significative sur l'environnement.

Il a déduit de ce qui précède que les chartes d'engagements départementales approuvées par l'autorité administrative constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

En second lieu, le Conseil constitutionnel a relevé que, par les dispositions contestées, le législateur a prévu une procédure particulière de participation du public. La procédure subsidiaire de participation du public prévue par l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement n'est donc pas applicable à l'élaboration de ces chartes. Or, d'une part, les dispositions contestées se bornent à indiquer que la concertation se déroule à l'échelon départemental, sans définir aucune autre des conditions et limites dans lesquelles s'exerce le droit de participation du public à l'élaboration des chartes d'engagements. D'autre part, le fait de permettre que la concertation ne se tienne qu'avec les seuls représentants des personnes habitant à proximité des zones susceptibles d'être traitées par des produits phytopharmaceutiques, ne satisfait pas les exigences d'une participation « *de toute personne* » qu'impose l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Pour ces motifs, le Conseil a jugé que les dispositions contestées méconnaissent les exigences constitutionnelles résultant de cet article. Il les a en conséquence déclarées contraires à la Constitution. Cette déclaration d'inconstitutionnalité est applicable à toutes les affaires non jugées définitivement à la date de publication de la décision. •

# Autres catégories de décisions



Entre octobre 2020 et septembre 2021, outre les décisions qu'il a rendues par la voie du contrôle de constitutionnalité *a priori* et *a posteriori*, le Conseil a rendu plusieurs dizaines d'autres décisions, dont une dans le cadre de la procédure du référendum d'initiative partagée.

En matière électorale, il a rendu 38 décisions relatives aux élections sénatoriales (SEN), parachevant ainsi le traitement du contentieux né des élections sénatoriales de septembre 2020. Il a en outre rendu une décision relative à une élection législative partielle.

Pour le traitement de plusieurs de ces dossiers, le Conseil constitutionnel a fait application des innovations issues de sa décision n° 2020-147 ORGA du 17 septembre 2020 portant modification du règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs, venue modifier l'article 8 de ce règlement pour permettre au président du Conseil constitutionnel de confier directement au Conseil assemblé l'examen des requêtes pour lesquelles une instruction contradictoire préalable n'est pas obligatoire parce qu'elles sont irrecevables ou ne contiennent que des griefs qui, manifestement, ne peuvent avoir une influence sur les résultats de l'élection.

Le Conseil constitutionnel avait par ailleurs rejeté par sa décision n° 2020-29 ELEC du 17 septembre 2020 une demande d'annulation ou de réformation de l'annexe 1 du mémorandum à l'usage des candidats aux élections sénatoriales du 27

septembre 2020, en jugeant que les conditions qui permettent exceptionnellement au Conseil constitutionnel de statuer avant la proclamation des résultats des élections ne sont pas remplies.

Sur le fondement du second alinéa de l'article 38 de la Constitution et sur la saisine du Premier ministre, neuf décisions dites de déclassement (désignées par la lettre L, la question qu'il revient au Conseil constitutionnel de trancher dans le cadre de ces saisines étant celle de la nature législative des dispositions qui lui sont soumises), portant les numéros 2020-287 L à 2020-295 L.

Dans la plupart de ces dossiers, il a fait entièrement droit à la demande de déclassement. En revanche, il n'y a fait droit que partiellement dans sa décision n° 2021-292 L du 15 avril 2021 *Nature juridique de certaines dispositions des articles 11, 12 et 12-1 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques*. Saisi de dispositions de cette loi prévoyant que toute personne souhaitant devenir avocat doit être titulaire, sauf exceptions, d'au moins une maîtrise en droit ou de titres ou diplômes reconnus comme équivalents pour l'exercice de la profession par arrêté conjoint du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre chargé des universités, le Conseil constitutionnel a en effet jugé que l'exigence d'un diplôme en droit d'un niveau minimal conditionnant l'accès à cette profession permet de s'assurer de l'aptitude des candidats à exercer les missions d'assistance et de représentation des personnes en justice garantissant le respect des droits de la défense. Ce faisant, ces dispositions

constituent des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Par suite, elles ont un caractère législatif.

Le Conseil constitutionnel a partiellement censuré, par sa décision n° 2021-7 LP du 1<sup>er</sup> avril 2021, une loi du pays relative à la fonction publique de Nouvelle-Calédonie, en jugeant que ses dispositions permettant aux employeurs publics de Nouvelle-Calédonie de pourvoir, par dérogation, un emploi permanent par le recrutement d'un agent contractuel pour une durée indéterminée, à la condition que le candidat recruté ait précédemment exercé, sous un contrat à durée indéterminée, un emploi du secteur public ou du secteur privé relevant d'un domaine d'activité en rapport avec celui du poste à pourvoir instaurent une différence de traitement, pour être recruté par l'employeur public selon un contrat à durée

indéterminée, entre les candidats titulaires d'un tel contrat avec leur employeur précédent et les autres. Or, l'aptitude d'un candidat à occuper un emploi public ou sa capacité à répondre au besoin de l'administration pour ce poste ne dépend pas du caractère à durée indéterminée ou non du contrat qui le liait à ses précédents employeurs privés ou publics. Cette différence de traitement ne reposait donc pas sur une différence de situation en rapport avec l'objet de la loi. Elle n'était pas non plus justifiée par un motif d'intérêt général et méconnaissait donc le principe d'égalité devant la loi.

Enfin, saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Conseil constitutionnel s'est prononcé par sa décision n° 2021-42 I du 8 juillet 2021 sur la situation de M. Bernard BOULEY au regard du régime des incompatibilités parlementaires. •

## Le référendum d'initiative partagée

### Décision n° 2021-2 RIP du 6 août 2021

#### *Proposition de loi de programmation pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité*

Par sa décision n° 2021-2 RIP du 6 août 2021, le Conseil constitutionnel s'est prononcé, en application du quatrième alinéa de l'article 11 et du premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, sur une initiative présentée dans le cadre de la procédure dite du référendum d'initiative partagée (RIP), sous la forme de la proposition de loi de programmation pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité, qui avait été signée par 200 députés et sénateurs.

Il appartenait au Conseil constitutionnel, suivant les termes de l'article 45-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, de vérifier en premier lieu que la proposition de loi est présentée par au moins un cinquième des membres du Parlement, en deuxième lieu que son objet respecte les conditions posées aux troisième et sixième alinéas de l'article 11 de la Constitution et, en dernier lieu, qu'aucune disposition de la proposition de loi n'est contraire à la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a constaté que la proposition de loi a été présentée par plus d'un cinquième des membres du Parlement à la date d'enregistrement de la saisine du Conseil constitutionnel. Il a jugé en outre que, ayant

pour objet de « fixer les objectifs de l'action de l'État permettant de garantir un accès universel à l'hôpital public », elle relève bien de l'un des objets mentionnés au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution. Par ailleurs, à la date d'enregistrement de la saisine, cette proposition de loi n'avait pas pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an et aucune proposition de loi portant sur le même sujet n'avait été soumise au référendum depuis deux ans.

Toutefois, en vertu de l'article 21 de la Constitution et sous réserve de son article 13, le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire à l'échelon national. Ces dispositions n'autorisent pas le législateur à subordonner à l'avis conforme d'une autre autorité de l'État l'exercice, par le Premier ministre, de son pouvoir réglementaire. À cette aune, le Conseil constitutionnel a jugé que l'article 7 de la proposition de loi, qui subordonne à l'avis conforme de la Conférence nationale de santé l'exercice du pouvoir réglementaire du Premier ministre, est contraire à la Constitution.

Par conséquent, la proposition de loi ne remplit pas la condition prévue au 3° de l'article 45-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958.



---

Que ce soit par la formation de ses agents, par l'accueil de stagiaires ou par la mise en œuvre d'une démarche ambitieuse de développement durable, le Conseil constitutionnel cherche en permanence à améliorer son organisation dans le but d'exercer au mieux ses missions. Découvrez en chiffres et en photos quelques évolutions du Conseil en 2020-2021.

**Le  
Conseil  
en  
mouvement**

---

## Les chiffres clés du Conseil

### Les agents du secrétariat général du Conseil constitutionnel

Au 31 décembre 2020, l'effectif du Secrétariat général du Conseil constitutionnel s'élève à **74 personnes** physiques et à **68,2 équivalent temps plein annuel** travaillé. Il a légèrement augmenté en un an pour permettre la rénovation d'outils dédiés à la procédure du RIP et au contrôle de l'élection présidentielle.

La majorité des agents sont affectés au **service administratif et financier (40,5 %)** et au **service juridique (21 %)**.

La proportion d'agents contractuels traditionnellement forte au Conseil constitutionnel reste supérieure à celle des fonctionnaires détachés (**74 % des effectifs totaux** contre 26 %).

Le taux d'accès à la formation représente **27,03 %**, à savoir la part des agents ayant suivi au moins une formation rapportée à l'effectif total au 31 décembre 2020. S'il a fléchi du fait de la crise sanitaire, tout a été entrepris pour faciliter des formations à distance.

### Le Conseil constitutionnel sur internet et les réseaux sociaux

Entre le 1<sup>er</sup> septembre 2020 et le 31 août 2021

Le site internet du Conseil constitutionnel a reçu en moyenne

**415 185 VISITES PAR MOIS**

**13 840 VISITES PAR JOUR**

**151 249 CONSULTATIONS DE LA REVUE TITRE VII**

Au 9 septembre 2021

**35 547 ABONNÉS SUR FACEBOOK**

**157 287 ABONNÉS SUR TWITTER**



### les numériques

Le Conseil constitutionnel a été institué par la Constitution de la V<sup>e</sup> République, en date du 4 octobre 1958. Régulateur du fonctionnement des pouvoirs publics et juridiction aux compétences variées, il a notamment la charge du contrôle de conformité de la loi à la Constitution. Découvrez en vidéo le rôle et le fonctionnement de cette institution.

[url.me/Scr3X](http://url.me/Scr3X)



# Le dynamisme du Conseil dans l'accueil de stagiaires

Entre  
200 et 300  
candidatures  
chaque année

Le Conseil constitutionnel dispose d'une longue expérience dans l'accueil des stagiaires et dans la formation de jeunes juristes. Il accueille régulièrement en son sein d'autres jeunes en formation, auprès du service administratif et financier, et en particulier en cuisine, du service informatique ou du service des relations extérieures.

Le service de la documentation et de l'aide à l'instruction (SDAI) a intégré depuis les années 1970 dans son mode de fonctionnement habituel un processus de recrutement et d'accueil permanent de stagiaires, voire d'apprentis en alternance. Comme le relève la doctrine, ceux-ci sont « choisis parmi les meilleurs étudiants » (selon le professeur toulousain Henry Roussillon dans son ouvrage *Le Conseil constitutionnel*, Dalloz, Connaissance du droit). Beaucoup d'anciens stagiaires sont devenus professeurs de droit, juristes éminents, membres de cabinets ministériels...

La page du site internet du Conseil intitulée « Recrutement », dont le lien est présent au bas de l'ensemble des pages du site, fournit toutes les informations pratiques utiles sur l'accueil des stagiaires. Selon les années, entre 200 et 300 candidatures parviennent au SDAI. Les critères de sélection sont exigeants, à raison de la nature même des travaux auxquels sont associés les stagiaires. Une dizaine d'étudiants parmi les plus motivés nous rejoignent chaque année pour trois à six mois. En fonction de l'actualité parlementaire ou institutionnelle, les stagiaires sont amenés à assister les juristes dans la préparation des éléments d'instruction des dossiers contentieux et dans tous les travaux de recherche destinés au Président et aux membres du Conseil constitutionnel, mais aussi aux différents services du secrétariat général. Ils reçoivent ainsi une formation poussée aux méthodes de recherche documentaire juridique, notamment en veille parlementaire, et sont formés aux arcanes de la législation et aux délices de la consolidation.

« *Expérience inédite, comme il en existe peu, mon stage au Conseil constitutionnel fut incontestablement la confirmation de mon engouement pour le droit public et l'enrichissement de mon chemin de vie d'une nouvelle expérience. Et quelle expérience !*

*Mon stage au Conseil apparaît très précieux dans ma formation et mon avenir professionnel, dans la mesure où il m'a permis de maîtriser les méthodes de travail de l'institution. »*



**Moyabè Casmir Lamboni, M2 droit public des affaires, Université Paris-Saclay, stagiaire du 15 septembre 2020 au 31 janvier 2021**

« *Par une étude quotidienne et enrichissante des travaux parlementaires, j'ai pu acquérir une connaissance approfondie de la procédure législative, tout en aiguisant mes capacités de recherche juridique au service du processus d'élaboration des décisions. C'était un véritable plaisir que d'effectuer ce stage auprès d'un service toujours accueillant, chaleureux et toujours disponible pour nous aider ! »*



**Timothée Foret, M2 droit public, recherche et concours, Université Paris-Saclay, stagiaire du 6 avril au 6 juillet 2021**



## les numériques

Rendez-vous sur le site internet du Conseil constitutionnel pour plus d'informations sur le recrutement des stagiaires.

[urlr.me/HbGYQ](http://urlr.me/HbGYQ)





## Le développement durable au Conseil constitutionnel

**A**près la suppression de tout consommable en plastique qui aura été l'une des actions marquantes de 2020, la mise en œuvre du plan d'action d'économies d'énergie et de développement durable du Conseil constitutionnel s'est prolongée cette année, notamment, par l'installation d'un potager urbain composé de quatre jardinières sur les toits du Conseil constitutionnel.

Avec l'aide d'une entreprise spécialisée dans la permaculture, retenue pour avoir proposé une démarche écoresponsable basée sur des techniques issues directement de la recherche appliquée en science agronomique, des jardinières végétales ont été réalisées

artisanalement à partir de châtaigner français provenant de la Sarthe. Elles sont équipées d'une réserve d'eau fabriquée à partir de matériaux recyclés permettant l'arrosage automatique. Enfin, a été mise en place une cuve en inox de récupération des eaux de pluie d'une cinquantaine de litres afin de limiter la consommation en eau.

À la suite de cette installation réalisée au printemps, l'intendance du Conseil constitutionnel a travaillé en collaboration avec l'entreprise afin de conduire une réflexion sur la définition d'une palette végétale. Les agents du secrétariat général responsables du potager ont reçu une formation adaptée.



Titre

La sécurité juridique  
Le droit des étrangers

## Titre VII, la revue numérique gratuite du Conseil constitutionnel

Entièrement accessible sur le site internet du Conseil constitutionnel et de plus en plus largement consultée, *Titre VII* permet chaque semestre à ses lecteurs de se plonger dans les grands débats constitutionnels et de prendre connaissance de la réflexion doctrinale sur les thèmes traités. Ils peuvent y trouver également des chroniques de droit comparé et de jurisprudence.

**Cette année, la revue a abordé les thèmes de la sécurité juridique (n° 5 - octobre 2020) et du droit des étrangers (n° 6 - avril 2021).**



### les numériques

La revue *Titre VII* est disponible intégralement en ligne sur le site internet du Conseil constitutionnel.

[urlr.me/dwZCD](http://urlr.me/dwZCD)

LES CAHIERS  
DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Titre VII

---

Dans le cadre de l'édition 2021 de La Nuit du droit organisée dans les diverses régions de France le 4 octobre, date anniversaire de la Constitution, le Conseil constitutionnel consacre une soirée au thème fondamental de « L'État de droit face aux crises ». Cette soirée animée par Patrick Cohen réunit plusieurs hautes personnalités dont Svetlana Tikhanovskaïa, le prix Nobel de la paix Denis Mukwege, Didier Reynders, Cynthia Fleury et Denis Podalydès. Denis Mukwege et Cynthia Fleury nous livrent ici leur témoignage pour mieux comprendre l'État de droit et les ressorts des atteintes qui lui sont portées.

# L'État de droit face aux crises

---

# La Nuit du droit

—  
au Conseil constitutionnel,  
le 4 octobre 2021  
—



**les numériques**

Plus d'informations sur  
[nuitdudroit-2021.conseil-constitutionnel.fr](http://nuitdudroit-2021.conseil-constitutionnel.fr)



# CYNTHIA FLEURY



Professeur titulaire de la Chaire humanités et santé du Conservatoire national des arts et métiers

## 1.

**Nous vivons une époque où l'État de droit est de plus en plus remis en question, y compris en Europe. Comment l'expliquez-vous ?**

Il y a une conjonction de phénomènes : les dernières décennies de la mondialisation ont vu le centre de la croissance économique mondiale se déplacer, les rapports de force se sont tendus avec les autres modèles socio-économiques, car ces derniers « aspiraient » la croissance par une forme de dumping social si l'on se réfère aux canons des pays dits occidentalisés. Tocqueville définissait notamment la démocratie comme le développement graduel de l'égalité des conditions. Or quantité de travaux, certes issus du courant de l'économie dite de régulation (Stiglitz, Krugman, Piketty, Zucman, etc.) montrent que l'inégalité des conditions est redevenue une dynamique d'évolution des sociétés, avec des fractures très fortes entre villes et périphéries, mais également au sein

des villes elles-mêmes. Les familles sont mises à rude épreuve, par le soutien accru qu'elles doivent apporter à leurs enfants, qui ont un accès sur le marché du travail plus compliqué (le coût d'entrée sur le marché est beaucoup plus élevé : il faut plus de diplômes, plus de capacité de mobilité et d'adaptabilité, moins

**Tous les grands défis politiques sont transnationaux**

de revendications de protection de type traditionnel, etc.), et par le fait qu'elles doivent accompagner leurs « majeurs vulnérables », qui entrent dans la

dépendance du fait de l'allongement de la vie. Cela produit une insécurité économique conséquente qui n'explique pas tout, loin s'en faut, mais qui est un premier étage de cette insécurité, à terme psychique, pouvant susciter un rejet disproportionné de la démocratie. Le deuxième étage est constitué par

ce que nous avons posé depuis plus de vingt ans également, à savoir : la crise de la démocratie en tant que telle, ses institutions dans un monde mondialisé qui met à mal la souveraineté nationale ; ou encore, dans un monde « accéléré » qui met à mal le temps dont la politique a besoin pour bâtir une Cité ; sans parler d'un monde à la démographie galopante, qu'elle soit interne ou externe audit pays. N'oublions pas que la question du « nombre » n'est jamais une question aisée pour la démocratie, car elle ravive sa dimension entropique, celle de la « majorité tyrannique » (Tocqueville), celle de la tyrannie de l'opinion sociale (Mill), ou encore celle de la parenté entre démocraties et totalitarismes (Arendt). Nous savons que nous n'avons pas trouvé la combinaison adéquate pour penser la démocratie « continue » (Dominique Rousseau), celle qui saura articuler la démocratie représentative (en améliorant sa représentativité) et la démocratie participative (en améliorant son efficacité et sa légitimité), mais ce défi reste à relever et il est garant à terme d'un renouveau

de confiance institutionnelle envers la démocratie. Sauf que dorénavant le jeu est mondial, et tout ce qui se passe hors des frontières a quasiment plus d'impact sur le pays que ce qui se passe à l'intérieur de ses terres, ce qui est non seulement contre-intuitif mais extrêmement compliqué à canaliser, contrôler, réguler. Tous les grands défis politiques sont transnationaux : la question climatique et des enjeux environnementaux, la question de l'immigration, des déplacés ou réfugiés climatiques, la question de la régulation de la sphère financière, la question de la régulation des multinationales numériques, etc. Rousseau, dans le *Contrat social*, après avoir défini la démocratie comme un régime pour les Dieux, autrement dit, renvoyant à l'incapacité des humains de l'établir correctement, définit celle-ci par plusieurs critères non négociables : un petit territoire, des faibles inégalités entre les revenus, une homogénéité culturelle et « point de luxe ». Il n'aura échappé à personne que toutes ces conditions sont désormais improbables pour asseoir l'État social de droit.

## 2.

**L'État de droit peut être perçu par les citoyens comme quelque chose d'assez théorique. Pourriez-vous nous dire quels en sont les enjeux concrets, pour l'individu et pour la société ?**

De manière très basique, l'État de droit fournit un arsenal d'outils et de dispositifs consolidés qui sont eux-mêmes des conditions de possibilité pour obtenir des droits : l'école gratuite, le pluralisme des médias et des partis, la liberté de conscience, quantité d'instances qui sont garantes du maintien de ces outils, de leurs moyens d'opérationnalité, etc. Mais tout cela ne tient pas « spontanément », « automatiquement ». Il y a une illusion mécaniste, certes. Mais elle ne dit pas la vérité du processus qui demande une articulation très fine entre l'engagement des citoyens et des individus et le fonctionnement des dites institutions. Dans mon travail, j'ai essayé, sans cesse, de revenir à ce ruban de Moebius

### **L'État de droit n'est rien sans l'irremplaçabilité des individus**

inaugural et définitif : l'État de droit n'est rien sans l'irremplaçabilité des individus, la qualité de leur processus de subjectivation, lui-même issu en partie de la viabilité des dispositifs démocratiques. J'aime assez la définition « capacitaire », que l'on peut trouver chez des auteurs comme Sen, Ostrom,

Nussbaum, etc. Sen pose la démocratie des capacités ainsi, comme celle qui permettrait de transformer les droits en libertés concrètes,

au sens où les « choix de vie » sont démultipliés. Je dirais pour ma part que l'approche « capacitaire » nous permet, ou doit nous permettre, de transformer les ressources matérielles proposées par la démocratie en ressources existentielles, autrement dit, ces outils doivent

nous aider à produire de la sublimation, à transformer nos vies individuelle et collective, à agir sur le monde, dans le monde, pour soi-même et les autres. De manière très concrète, la démocratie reste à ce jour la solution

politique la moins « inéquitable », la moins inégalitaire, la moins totalitaire pour permettre au plus grand nombre d'accéder au « pouvoir de » transformation du monde et de son évolution historique.

### 3.

**La gestion des crises successives – sécuritaire et sanitaire – donne lieu à ce que vous appelez une « querelle des libertés ».**  
**Qu'entendez-vous par là ?**

La démocratie est constituée, structurée autour de grandes querelles, absolument légitimes et souhaitables. Pour le dire de façon binaire, trop caricaturale, les conceptions dites positive et négative de la liberté s'affrontent régulièrement pour trouver la juste mesure entre libertés individuelles et libertés publiques. Tout grand moment de crise réactive ardemment cette querelle. Il y a bien sûr d'autres querelles : celle des historiens, ou comment les travaux historiques viennent « rendre compte » aux générations présentes par la mise à nu, scientifique, du passé. Je dis querelle des historiens et non querelle des mémoires (qui existe également, qui serait une sorte de version civile – bien que de nature différente – de la querelle académique) car tous ne sont pas d'accord pour défendre par exemple le bien-fondé des lois dites mémorielles, au nom même de leur discipline historique. Il existe d'autres querelles structurelles comme celle du légitime et du légal, autrement dit, comment la démocratie pose qu'il est possible de redéfinir le légal à partir

de la prise en considération de ce qui est jugé désormais légitime, on pense ici au rôle de la désobéissance civile, ou encore à ce que Sen a pu nommer « l'incomplétude de la théorie de la justice ». Il faut être très respectueux de ces querelles car elles permettent d'avoir une réflexivité accrue dans nos prises de décisions politiques. En revanche, nul

***Il est du devoir des institutions, notamment le Conseil constitutionnel, d'être garantes de cette fonction critique de l'état d'exception***

ne peut nier – et Platon le premier dénonçait l'instrumentalisation sophistiquée de la parole en démocratie – qu'il y a des instrumentalizations des principes démocratiques, et qu'il n'est jamais aisé de faire la part des choses entre la controverse légi-

time et la controverse falsifiée. Pour autant, personne ne peut nier que la pandémie produit une accélération des mesures dites d'exception, liberticides par nature, et qu'il nous faut redoubler de vigilance pour ne pas banaliser ces états d'exception et d'urgence permettant de mettre à distance les principes de l'État de droit. Il est du devoir des institutions, notamment le Conseil constitutionnel, d'être garantes de cette fonction critique de l'état d'exception.

# DENIS MUKWEGE



Gynécologue,  
prix Nobel de la paix  
2018

## 1. Pourquoi la justice et les réparations font-elles partie intégrante du processus de guérison des victimes de violences sexuelles ?

L'impunité empêche les victimes des crimes les plus graves de reconstruire leur vie dans la dignité. Nous le voyons bien dans le processus de guérison des femmes survivantes de violences sexuelles que nous accompagnons à l'Hôpital de Panzi depuis plus de 20 ans. Tant que la justice ne sera pas rendue, leur processus de guérison ne pourra être achevé, malgré tous nos efforts de prise en charge holistique aux niveaux médical, psychologique et socio-économique.

Voici de nombreuses années que je parcours le monde à la rencontre des survivantes, et partout où nous allons à la rencontre des femmes et des jeunes filles, mais parfois aussi des hommes qui ont été abusés sexuellement, nous retrouvons le même langage, la même dévastation par rapport à ces actes qui laissent quelqu'un en vie mais qui lui donne l'impression de

l'avoir perdue. « C'est comme si j'avais été tué », nous disent les victimes.

C'est dans ce contexte que la justice et les réparations, qui signifient une reconnaissance du préjudice subi, envoient le message opposé : « Tu es un être humain, tu as été victime d'une atrocité, mais ce n'est pas ta faute, ta voix est entendue, et la société va t'accompagner pour reprendre le chemin de la vie ».

Pourtant, nous le savons, seulement une petite minorité de victimes des violences sexuelles ont accès à la justice et recevront des réparations du préjudice subi par un mécanisme de la justice formelle car les obstacles, légaux et autres, sont multiples.

Nous sommes convaincus que lorsque l'État n'a pas su protéger et rendre justice aux victimes, la communauté humaine a l'obligation morale et juridique d'agir car les survivants réclament la vérité et

une reconnaissance publique des atrocités qu'elles ont subies, et elles ont le droit d'être indemnisées et réhabilitées.

C'est animé par cet esprit que nous avons plaidé en faveur de la création de ce Fonds Mondial pour les survivantes, qui répond à la fois à une logique de solidarité et de responsabilité. Ce Fonds, élaboré pour et avec les survivantes et lancé en 2019 avec l'appui de la France, est complémentaire des efforts de lutte contre l'impunité en matière de crimes à caractère sexuel et n'a pas vocation à se

substituer à la soif de justice des survivantes de violences sexuelles.

Son objet est de mobiliser des ressources financières pour mener des programmes et des projets de réparation, de réinsertion et de réadaptation, mais aussi de fournir une assistance technique, de rassembler et de disséminer des bonnes pratiques, et enfin de mener des actions de plaidoyer pour que les décideurs et les débiteurs d'obligations assument enfin leurs responsabilités.

## 2.

**En quoi l'impunité représente-t-elle un obstacle à la paix et à la sécurité en République du Congo (RDC) ?**

Depuis plus de 25 ans, le quotidien de la majorité de la population congolaise est jalonné d'atrocités de masse commises par des acteurs étatiques et non étatiques, congolais et étrangers, dans un climat prévalant d'impunité qui a miné la confiance des citoyens dans les institutions et l'État de droit.

Diverses résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies ont mis en lumière que l'impunité dont jouissent les responsables présumés des crimes les plus graves a été et reste l'un des principaux obstacles à l'instauration de la paix et de la stabilité en RDC, et explique en grande partie la résurgence des cycles de violence et la perpétuation des atrocités de masse jusqu'à ce jour dans les Provinces en conflit de l'Est du pays, notamment en Ituri et dans les Kivus.

Pourtant, les différents accords de paix ont systématiquement sacrifié la justice sur l'autel d'une paix dont les dividendes ne sont jamais parvenus à l'Est du Congo. Naviguant de crise en crise, politiciens et médiateurs ont cédé à la tentation de brader la justice en échange de promesses de résolution de conflit, négligeant de traiter les causes profondes de la violence, notamment la culture de l'impunité, et privilégiant la recherche d'une stabilité à

court terme au lieu de construire une paix durable.

Ces tentatives politiques visant à mettre fin à la violence ont planté les graines de l'instabilité et de la culture de l'impunité en intégrant des éléments des groupes armés rebelles, congolais et étrangers, au sein des forces de sécurité et de défense de la République, en vertu du principe d'inclusivité consacré dans les accords de paix. Ceux qui sont censés protéger les civils et le territoire – l'armée, la police, les services de renseignement – sont bien souvent devenus une source de menaces pour la population et pour le pays, entraînant des conséquences désastreuses pour la protection des civils.

Des processus de Désarmement, Démobilisation

et Réinsertion sous-financés et bâclés ainsi que les politiques de « mixage » et de « brassage » de miliciens au sein des forces de sécurité et de défense, souvent accompagnées de promotions, ont intégré l'indiscipline au sein des institutions, et ce jusqu'au plus haut niveau de l'État.

Cette situation a favorisé l'organisation d'un système légitimant la violence et les crimes comme mode d'accès au pouvoir, hypothéquant ainsi l'instauration d'une paix durable.

**Les accords de paix ont sacrifié la justice sur l'autel d'une paix dont les dividendes ne sont jamais parvenus à l'Est du Congo**

## 3.

### Le chemin de la paix passera-t-il par la justice en RDC ?

Nous sommes convaincus que le chemin de la paix durable en RDC passera par la justice, tant rétributive que réparatrice. Les solutions politiques et sécuritaires ont largement échoué à protéger les civils et à stabiliser la RDC, malgré la présence de l'une des plus grandes missions de maintien de la paix des Nations Unies depuis plus de 20 ans.

Telle est la raison pour laquelle nous plaidons sans relâche pour la mise en œuvre des recommandations du Rapport Mapping sur les violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises en RDC entre 1993 et 2003, l'une des périodes les plus tragiques de l'histoire moderne du pays.

Ce rapport, publié en 2010 par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, préconise le recours à tous les mécanismes de la justice transitionnelle pour que les droits des victimes à la justice, à la vérité, à des réparations et à des garanties de non-renouvellement soient respectés. Cet impératif de justice représente un prérequis indispensable pour briser le cycle de la violence et de l'impunité, et une condition sine qua non pour avancer sur le chemin d'un développement et d'une paix durables.

Ainsi, nous exhortons les autorités congolaises à adopter sans tarder une stratégie nationale holistique de justice

transitionnelle, avec l'appui de ses partenaires privilégiés, dont l'Union européenne et la France.

Cette stratégie devra combiner des mécanismes judiciaires et non judiciaires, qui sont complémentaires, et prendre en compte la forte implication des pays tiers dans les conflits armés internationaux ou internationalisés qui ont ravagé la RDC. Enfin, il sera impératif d'intégrer une

forte dimension genre vu le recours massif, méthodique et systématique à la violence sexuelle utilisée par tous les belligérants comme une arme de guerre et une stratégie de terreur.

Outre la mise en place de programmes de réparation et de méca-

**La lutte contre l'impunité est un élément indispensable et préalable à la réconciliation et au rétablissement de la paix**

nismes de recherche de la vérité, notre plaidoyer pour la justice transitionnelle s'oriente en priorité autour de la nécessité d'adopter des réformes institutionnelles en vue de garantir la non-répétition des atrocités, qui devraient inclure un assainissement de la fonction publique et une réforme profonde des secteurs de la sécurité et de la justice en RDC.

Enfin, le temps est venu d'établir un Tribunal International Pénal pour la RDC et d'installer des chambres spécialisées mixtes pour traduire en justice les responsables des crimes de masse commis en RDC, car la lutte contre l'impunité est un élément indispensable et préalable à la réconciliation et au rétablissement de la paix.

**SEPTEMBRE 2021**

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

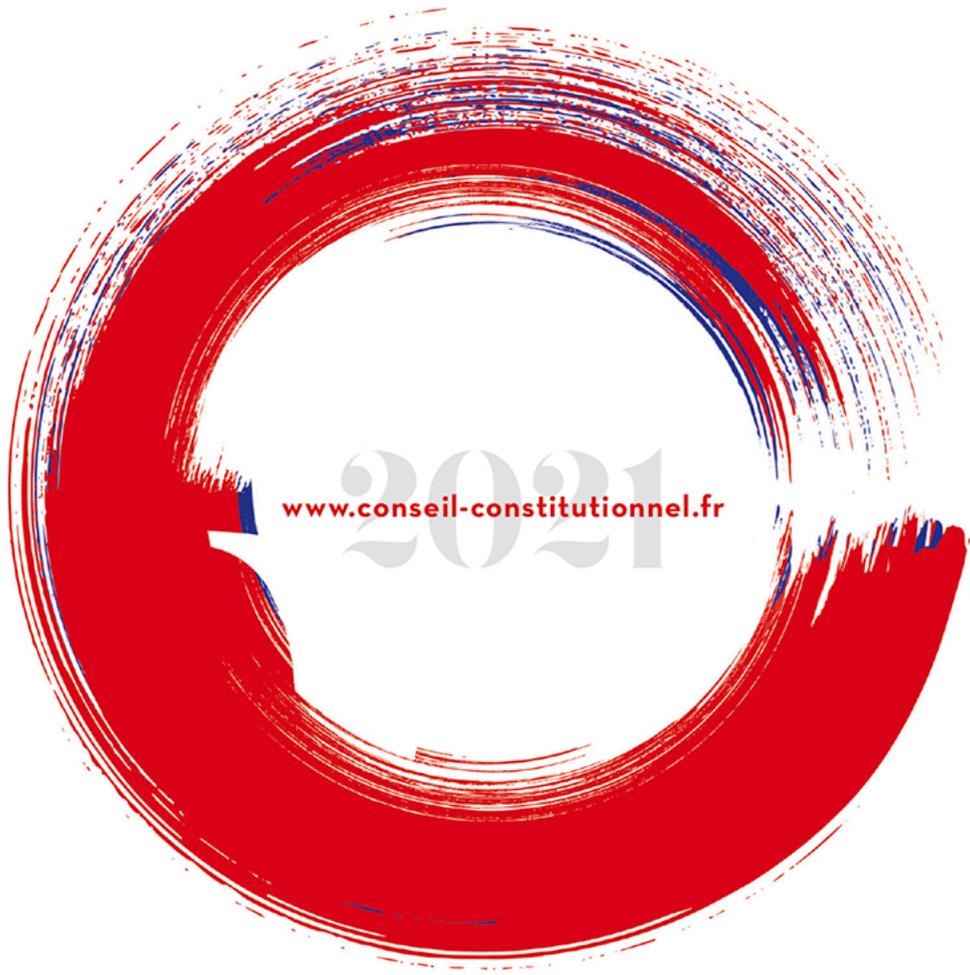
**Directeur de publication : Laurent Fabius  
Coordination éditoriale : Sylvie Vormus, Florence Badin  
Conception et réalisation : Agence Cito  
Impression : Frazier**

**Crédits photos : Eric Feferberg / AFP Photo (p. 2, p. 4, p. 7, p. 9),  
Benoît Teillet (p. 12), Geoffroy Van der Hasselt (p. 14, p. 29, p. 30, p. 32,  
p. 69), Joël Saget / AFP (p. 18, p. 20, p. 24), DR (p. 37, p. 70),  
Arié Botbol / Hans Lucas via AFP (p. 43), Ergin Yalcin / iStock.com  
(p. 45), Nathan Laine / Hans Lucas via AFP (p. 49), Damien Meyer /  
AFP (p. 51), Oirat / iStock.com (p. 53), Sandrine Marty / Hans Lucas  
via AFP (p. 54), Frédéric Scheiber / Hans Lucas via AFP (p. 56, p. 75),  
Jean-François Monier / AFP (p. 59), Fred Tanneau / AFP (p. 60),  
Morsa Images / iStock.com (p. 63), Sébastien Bozon / AFP (p. 80),  
Fred Froese / iStock.com (p. 83), Ratikova / iStock.com (p. 87),  
Bruno Coutier / AFP (p. 98), Hôpital de Panzi (p. 101).**

**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](http://www.conseil-constitutionnel.fr), Twitter et Facebook**



[www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)

2021

