



2022

RAPPORT D'ACTIVITÉ  
CONSEIL CONSTITUTIONNEL



**RAPPORT D'ACTIVITÉ**  
**CONSEIL CONSTITUTIONNEL**



## Entretien.

4

**Laurent Fabius,**

président du Conseil  
constitutionnel

## Les membres du Conseil constitutionnel. 12

Trois nouveaux membres 14

## L'élection présidentielle 2022. 18

Le rôle du Conseil dans l'élection présidentielle 24

REGARD

Les délégués du Conseil  
constitutionnel

Jean-François Beynel, premier  
président de la cour d'appel de Versailles

28

## Les décisions du Conseil. 32

Le contrôle de constitutionnalité *a priori* 34

La question prioritaire de constitutionnalité 64

La 1 000<sup>e</sup> QPC 75

Autres catégories de décisions 90

**Adoption d'un règlement  
de procédure pour le  
contrôle a priori**

**Ferdinand Mélin-Soucramanien,**  
professeur de droit public à l'université  
de Bordeaux

**92**

## L'année au Conseil. 94

Diffuser la culture constitutionnelle **96**

Animer le dialogue avec la doctrine **98**

Faire rayonner le Conseil à l'international **100**

## Le Conseil en mouvement. 102

La démarche d'économies d'énergie et de développement  
durable au Conseil constitutionnel **104**

Du nouveau au service de la « question citoyenne » **106**

## La guerre et le droit. 108

Conférence des cours suprêmes de l'Union européenne **110**

La Nuit du Droit 2022 sur le thème « La guerre et le droit » **111**

**Karim Khan,**  
procureur de la Cour pénale  
internationale

**Entretien**

**112**

**Laurent  
Fabius**

**Président  
du Conseil  
constitutionnel**



**Laurent Fabius**

### ~~~~ **Quels ont été les traits marquants de l'activité du Conseil constitutionnel en 2022 ?**

2022 a été une année très active pour le Conseil constitutionnel. Le contrôle de la régularité de l'élection présidentielle nous a en effet mobilisés, mes collègues et moi-même, durant plusieurs mois, cependant que, bien sûr, tout au long de cette période nous avons continué à exercer la plénitude de nos autres compétences.

Fait marquant : le Conseil a enregistré cette année sa 1000<sup>e</sup> QPC, un cap qui confirme le succès de cette procédure, un peu plus de 10 ans seulement après son entrée en vigueur.

En mars 2022, le Collège qui m'entoure a été renouvelé d'un tiers. Claire Bazy Malaurie, Dominique Lottin et Nicole Maestracci, toutes les trois ayant accompli un travail remarquable, ont été remplacées par Jacqueline Gourault, Véronique Malbec et François Séners. Je veux ici honorer en particulier la mémoire de Nicole Maestracci, décédée quelques semaines seulement après son départ du Conseil, dont la compétence et l'expérience ont été mises toute sa vie au service de la justice comme institution et comme valeur.

### ~~~~ **Concernant l'élection présidentielle, tirez-vous des leçons particulières de son déroulement ?**

Elles sont évoquées un peu plus loin dans le rapport d'activité. Notamment celle-ci : pour qu'une démocratie comme la nôtre fonctionne, il faut qu'il y ait un très solide garant de l'élection présidentielle. Cette fonction est assurée par le Conseil constitutionnel. Pendant toute l'année précédente, nous avons travaillé à la préparation des

opérations de contrôle de l'élection à venir. Début 2022, notre activité s'est concentrée sur le contrôle de la validité des parrainages. Après chaque tour de scrutin, nous avons tranché dans un délai bref, trois jours, l'ensemble des contestations formées contre l'élection, avant que je ne déclare officiellement les résultats. À chacune de ces étapes, notre objectif est le même : garantir le déroulement de l'élection présidentielle dans de bonnes conditions, et tel a été le cas. Le Conseil s'est tenu à distance de la polémique concernant la publicité des parrainages, qui s'est d'ailleurs éteinte à l'issue de la période prévue pour leur recueil. Dans notre bilan de l'élection, nous avons rappelé que toute éventuelle réforme relative à cet aspect gagnerait à intervenir le plus en amont possible de l'élection suivante. Et nous avons souhaité appeler l'attention sur quelques améliorations du dispositif existant, qui concernent en particulier les conditions de vote des Français à l'étranger.

**« Le Conseil a enregistré cette année sa 1000<sup>e</sup> QPC, un cap qui confirme le succès de cette procédure. »**

### ~~~~ **Quid du déroulement des législatives ?**

Le Conseil a été saisi de 99 recours relatifs aux résultats des élections législatives. Nous nous sommes mis en situation de les traiter le plus diligemment possible. Nous avons en priorité examiné à très bref délai – moins d'un mois – la recevabilité des recours enregistrés, ce qui nous a permis d'écarter ceux – 27 – manifestement infondés ou irrecevables. Les autres sont jugés dans les meilleurs délais possibles, après une procédure contradictoire dans laquelle nous pouvons prendre en considération les décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

~~~~ **Lors de la cérémonie d'investiture du Président de la République, vous avez parlé d'un « malaise démocratique » français. Qu'entendez-vous par là ?**

Oui, j'ai volontairement utilisé cette expression forte. Taux d'abstention record lors des élections, mises en cause multiples des dirigeants politiques et de leurs décisions, climat d'insatisfaction et souvent même de violence envers nos institutions et leurs représentants : le constat est là et il est préoccupant. Les causes en sont nombreuses, les unes liées à des données générales comme l'internationalisation des problèmes face à des approches majoritairement nationales, ou les menaces graves de nature environnementale, sanitaire et carrément guerrière, l'importance des inégalités, l'individualisation croissante des comportements qui n'est pas équilibrée par la montée des réseaux sociaux, etc. D'autres causes sont particulièrement présentes en France, comme le sentiment que les élus nationaux ne sont pas en mesure de résoudre les problèmes majeurs de la

**« La démocratie doit être continue, multiforme, délibérative, bref vivante. »**

population ou comme l'habitude ancienne d'un parlementarisme corseté.

Les solutions à apporter à ce « malaise démocratique », qui n'est pas nouveau, relèvent du débat politique lui-même, mais deux certitudes m'habitent. D'une part, on ne doit pas le laisser sans réponse : la démocratie ne peut consister à choisir tous les 5 ans une personnalité pour présider la République, et, quels que soient ses mérites, à s'en remettre exclusivement à elle dans l'intervalle. La démocratie doit être continue, multiforme, délibérative, bref vivante. D'autre part, on doit avoir à l'esprit que la Constitution de la V<sup>e</sup> République établie en 2023 le record absolu de durée – 65 ans – de

toute notre histoire. Pendant cette longue période, elle a démontré sa souplesse et son adaptabilité – 24 révisions – à travers des conjonctures diverses. C'est un atout qui ne doit pas être négligé. Au total, même s'il existe une diversité d'analyses sur les causes du malaise démocratique et sur les solutions, sa réalité et la nécessité d'y répondre m'apparaissent incontestables.

~~~~ **Beaucoup évoquent une nécessaire révision des institutions. Certains évoquent un recours plus fréquent au référendum. Qu'en pensez-vous ?**

Les plus hautes autorités de l'État ont exprimé leur volonté de réfléchir et d'agir à cet égard. Au moins deux approches sont envisagées. Pour les uns, il faudrait obtenir d'abord un accord sur l'ensemble des dispositions nécessaires avant d'engager le processus juridique de réforme. Pour d'autres, il est douteux que cet accord d'ensemble puisse être obtenu, il conviendrait donc de se concentrer sur quelques aspects, peut-être moins ambitieux mais utiles. Il ne m'appartient évidemment pas de trancher. Je veux cependant souligner que, quelle que soit l'approche retenue, une disposition concernant le Conseil constitutionnel gagnerait à être révisée, celle qui prévoit la présence de droit des anciens Présidents de la République, désormais dépourvue de justification et qui apparaît carrément contraire à l'image d'indépendance qui doit être celle des membres du Conseil. J'en profite pour rappeler que, en dehors des hypothèses de référendum prévues par l'article 11 de notre Constitution (notamment le référendum d'initiative partagée), et dès lors qu'il s'agirait de réviser celle-ci, c'est son article 89 qui devra être appliqué, lequel prévoit un accord indispensable de l'Assemblée nationale et du Sénat sur le même texte avant qu'intervienne soit une réunion et un vote du Congrès, soit un recours au référendum. Plus généralement, le référendum fait partie intégrante de la panoplie juridique prévue par notre Constitution. Comme le montre l'histoire de la V<sup>e</sup> République, il n'est pas d'une pratique facile mais il revêt d'autant plus d'importance. Lors des récentes échéances électorales, divers projets ont été évoqués à ce propos. L'un des plus souhaités

par nos concitoyens porte sur la fin de vie, sujet majeur de société, que plusieurs pays d'Europe ont déjà abordé. Bien entendu, le choix du sujet, la formulation précise proposée pour affirmer cette liberté nouvelle et la procédure retenue si cette question est effectivement abordée relèveront d'arbitrages essentiels.

### ~~~~ **Après la séquence élection présidentielle/élections législatives, il n'y a pas de majorité absolue à l'Assemblée nationale. Croyez-vous qu'il existe un risque de blocage et quelles sont les conséquences de cette situation sur l'action du Conseil constitutionnel ?**

La configuration parlementaire actuelle est particulière puisque, à la différence de la plupart des périodes précédentes, aucune force ou coalition déclarée de forces ne détient seule la majorité absolue à l'Assemblée nationale. Cela n'entraîne pas automatiquement un blocage dans l'adoption des textes et – de premiers exemples l'ont montré – la possibilité existe d'obtenir des majorités ponctuelles sur telle ou telle disposition. En outre, notre Constitution offre divers outils afin d'éviter ou de surmonter les blocages éventuels. Mais il est exact que cette situation rend plus complexes les avancées et qu'elle encourage l'exécutif comme le Parlement – Assemblée nationale et Sénat – à rechercher des compromis. L'action du Conseil constitutionnel n'en est pas fondamentalement modifiée.

### ~~~~ **La période fin 2021 – automne 2022 a été marquée également par une activité contentieuse intense. Quelles décisions vous apparaissent les plus notables ?**

Oui, l'activité contentieuse du Conseil a connu un rythme soutenu, en plus de l'ensemble des opérations de contrôle de l'élection présidentielle. J'en donnerai quelques exemples.

En contrôle *a priori*, malgré l'interruption des travaux parlementaires au printemps 2022, le nombre des saisines s'est maintenu. En particulier, l'année écoulée a confirmé le constat que, depuis le début

de la pandémie, la quasi-totalité des lois adoptées au titre de la lutte contre la covid-19 nous ont été déferées (pas moins de huit fois en deux ans). Au cours de cette année, nous avons jugé conforme à la Constitution l'exigence du « passe sanitaire » à l'entrée de certains lieux pour une période déterminée. Nous avons, en revanche, précisé que, si ces mesures intervenaient en période électorale, la présentation du « passe sanitaire » ne pouvait être exigée pour l'accès aux bureaux de vote ou à des réunions et activités politiques. Et nous avons censuré l'accès au statut vaccinal des élèves par les directeurs d'établissement, organisé sans recueil du consentement préalable des élèves. Quand il s'est agi de mobiliser le « passe vaccinal », le Conseil a été attentif à la limitation de cette mesure dans le temps et à ce qu'elle ne soit pas imposée aux participants à des réunions politiques, afin de préserver l'un des aspects majeurs de l'exercice de la démocratie.

En matière de sécurité intérieure, nous avons notamment censuré l'emploi de drones par les polices municipales, considérant que le texte contesté portait atteinte au droit au respect de la vie privée en permettant la captation et la transmission d'images concernant un grand nombre de personnes, dans de nombreux lieux et, le cas échéant, sans qu'elles soient informées. Toujours dans le domaine de la sécurité, notre décision du 13 août 2022 a validé la loi, adaptant le droit de l'Union européenne, qui impose aux plates-formes de retirer dans l'heure les publications « à caractère terroriste » ; nous avons considéré que le texte comportait des garanties suffisantes eu égard à la liberté d'expression et de communication.

Nous avons également jugé par une décision du 12 août 2022, à propos de la suppression de la redevance audiovisuelle et de son remplacement par une fraction du produit de la TVA, qu'il incombait au législateur de fixer le montant des recettes afin que les sociétés et l'établissement de l'audiovisuel public soient à même d'exercer les missions de service public qui leur sont confiées, le Conseil constitutionnel étant juge du respect de ces exigences.

S'agissant des QPC, la vitalité du contentieux ne s'est pas démentie. Nous avons été amenés à connaître des matières très diverses. Droit du travail : nous avons censuré l'exclusion de la qualité

d'électeurs aux élections professionnelles pour les salariés titulaires d'une délégation de pouvoir ou d'un pouvoir de représentation. Droit pénal : nous avons fixé les bornes constitutionnelles de la réquisition des données de connexion à différentes phases de la procédure pénale, enquête préliminaire, enquête de flagrance, information judiciaire. Fiscalité locale : nous avons déclaré inconstitutionnelles diverses dispositions relatives aux modalités de compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour certaines communes.

À plusieurs reprises, la QPC a été l'occasion pour le Conseil de statuer sur des questions de société. Je pense notamment au domaine de la bioéthique, avec la question de l'exclusion des hommes transgenres du recours à l'assistance médicale à la procréation. Je songe également à la liberté de culte, objet de notre décision du 22 juillet 2022 qui a validé les obligations renforcées pour les associations religieuses, sous la réserve qu'une association à qui l'État retirerait le statut d'association culturelle ne puisse avoir à restituer les avantages dont elle aurait bénéficié auparavant grâce à ce statut, au risque, sinon, de porter atteinte à la liberté d'association.

Les QPC abordent souvent des enjeux du quotidien. Cela a été le cas par exemple avec notre censure partielle de l'interdiction faite aux automobilistes de partager des informations routières en temps réel, y compris concernant les radars le long des routes. Dans un contexte européen où certains États tentent de faire primer leur identité nationale sur l'État de droit européen, notre décision Air France du 15 octobre 2021 est également significative. Chaque État peut avoir une identité constitutionnelle propre, mais à condition de respecter les valeurs communes de l'Union. C'est pourquoi, nous jugeons que le Conseil constitutionnel n'est compétent pour contrôler la conformité à la Constitution de textes qui se bornent à « tirer les conséquences nécessaires de dispositions inconditionnelles et précises d'une directive de l'Union européenne » que lorsque ces textes mettent en cause un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France et si ce principe ne trouve pas de « protection équivalente » dans le droit de l'Union européenne. Dans cette décision Air France, nous avons pour la première fois donné

## « À plusieurs reprises, la QPC a été l'occasion pour le Conseil de statuer sur des questions de société. »

un contenu précis à un tel principe, sans paralyser l'application du droit de l'Union européenne. Le Conseil constitutionnel veille ainsi à assurer une saine articulation entre la suprématie de la Constitution dans l'ordre judiciaire interne et la primauté du droit de l'Union européenne. Cela contribue à une protection augmentée de l'État de droit, qui traduit, non pas une concurrence, mais une complémentarité entre les offices constitutionnel et européen, comme cela ressort des termes mêmes du Traité sur l'Union européenne.

### Le contentieux de l'environnement se développe en France comme à l'étranger. Le Conseil constitutionnel y prend sa part. Quelles sont les orientations les plus marquantes dans ce domaine ?

L'environnement est une des préoccupations principales des citoyens et des entreprises, qui se tournent donc logiquement de plus en plus vers les tribunaux pour divers contentieux environnementaux. Ce constat revient systématiquement lors de mes échanges avec mes homologues des cours suprêmes étrangères.

En France, le Conseil constitutionnel est régulièrement amené à tirer les conséquences de la Charte de l'environnement adossée à la Constitution depuis 2005. Cette année, par exemple, nous avons été saisis d'anciennes dispositions du code minier prévoyant la prolongation de droits de concessions minières sans prise en compte des effets sur l'environnement. Nous avons considéré (décision QPC du 18 février 2022) que ces dispositions étaient contraires aux articles 1<sup>er</sup> et 3 de la Charte de l'environnement. Le contentieux climatique a été également spectaculairement engagé devant le juge

administratif : l'affaire « Grande-Synthe » devant le Conseil d'État, l'« Affaire du Siècle » devant le tribunal administratif de Paris. Pour notre part, par notre décision du 12 août 2022, nous avons jugé en des termes significatifs et inédits qu'il résulte du préambule de la Charte de l'environnement que « la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts de la Nation et que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des

« L'environnement est une des préoccupations principales des citoyens et des entreprises, qui se tournent donc logiquement de plus en plus vers les tribunaux pour divers contentieux environnementaux. »

générations futures à satisfaire leurs propres besoins ». Je suis convaincu que cette notion de générations futures sera à l'origine de nombreuses et intéressantes réflexions juridiques.

**~ Fait inhabituel, vous avez vous-même porté un jugement critique sur les décisions prises par la Cour suprême des États-Unis dans les domaines du droit à l'avortement et du climat. Pourquoi ?**

Une appréciation critique venant d'un président de cour constitutionnelle envers les décisions d'une autre cour suprême n'est en effet pas



fréquente. Vous m'accorderez que la série d'arrêts récents rendus par la Cour suprême des États-Unis crée toutefois une situation spéciale. À la fois à cause du prestige de cette Cour, lié lui-même au poids particulier de l'Amérique, et aussi parce que, au moins dans le domaine de la lutte contre le dérèglement climatique, la décision des juges américains risque d'avoir concrètement un impact mondial négatif.

Les deux arrêts récents les plus commentés de cette Cour suprême portent sur l'IVG et sur le climat. Dans les deux cas, ils inversent la jurisprudence passée, dénie au pouvoir central la faculté d'intervenir en réservant ce droit aux États et font une lecture dite « originaliste » de la Constitution américaine en se référant à la situation existant au moment de son adoption il y a 200 ans ou plus. Prévaut ainsi la solution réclamée depuis longtemps par la frange conservatrice du Parti républicain. Ces décisions montrent notamment le double risque lié à une sélection idéologique des juges constitutionnels combinée à un système de désignations à vie.

~~~~ **Dans le cadre de La Nuit du Droit, le Conseil constitutionnel organise le 4 octobre 2022 une réunion centrée sur l'agression russe en Ukraine autour du thème « La guerre et le droit ». Qu'en attendez-vous ?**

L'organisation, dans toute la France, de La Nuit du Droit le 4 octobre - jour anniversaire de la promulgation de notre Constitution -, est désormais devenue une sorte de tradition. Je m'en réjouis car, lorsque j'ai lancé cette initiative au début de ma présidence, j'ignorais si elle réussirait. Cela montre combien est ressenti le besoin de connaître et d'expliquer l'importance du droit dans notre société. Pour 2022, le Conseil constitutionnel consacre « son » 4 octobre au thème, tragiquement actuel, de « La guerre et le droit », dans le contexte de l'agression russe contre l'Ukraine. Sous la houlette du journaliste Thomas Sotto, ont été invités à s'exprimer Robert Badinter, Karim Khan, procureur près la Cour pénale internationale dont on peut lire l'intéressant entretien dans ces pages, ainsi qu'Andriy Kostin, procureur général d'Ukraine, et le Colonel Heulard, commandant la mission française de recueil des preuves. L'artiste Khatia Buniatishvili a accepté d'accompagner cette soirée au piano. J'entends à cette occasion non seulement condamner clairement l'invasion russe, mais rappeler les voies et moyens pour sanctionner juridiquement les décideurs et les exécutants.

~~~~ **Vous avez, dès votre nomination à la présidence du Conseil constitutionnel, dégagé deux priorités d'action, la juridictionnalisation et l'ouverture à la fois nationale et internationale. Quelles initiatives vont en ce sens ?**

S'agissant de la « juridictionnalisation » du Conseil constitutionnel, le Collège qui m'entoure et moi-même avons pris plusieurs décisions qui marquent des avancées concrètes. Je cite, en vrac, la simplification et la clarification de l'écriture de nos décisions ; la disparition des mystérieuses « portes étroites », heureusement remplacées par des « contributions extérieures » désormais publiées en même temps

que la décision à laquelle elles se rattachent ; l'instauration d'un dialogue à l'audience entre le Collège et les parties afin que le Conseil soit parfaitement éclairé ; l'adoption d'un règlement de procédure aussi bien pour les saisines *a priori* que pour les QPC. Un progrès supplémentaire, je l'ai évoqué précédemment, serait la suppression de la présence de droit des anciens Présidents de la République. Sur la question, souvent abordée, du mode de nomination des membres du Conseil, mon expérience est désormais assez fournie. Aucune formule ne peut être parfaite, l'essentiel repose sur la pertinence concrète

« Un progrès supplémentaire serait la suppression de la présence de droit des anciens Présidents de la République. »

des nominations, lesquelles doivent satisfaire à mon sens trois critères principaux : bien sûr la compétence des personnalités choisies, leur expérience aussi, et enfin, ce que j'appelle leur double indépendance : à l'égard de tous les pouvoirs et à l'égard, si je puis dire, d'elles-mêmes, méritant ainsi le titre de « Sages ».

Concernant l'autre priorité que je nous ai fixée, l'ouverture du Conseil, elle progresse aussi bien en direction des Français qu'au plan international. De nombreux échanges avec nos homologues du monde entier y contribuent, qu'il s'agisse de nos réunions régulières avec nos collègues allemands, espagnols, italiens, portugais et plus largement européens ; qu'il s'agisse aussi des cours francophones, réunies au sein de l'ACCF (Association des cours constitutionnelles francophones), dont nous assurons le secrétariat général et dont nous accueillerons avec plaisir le congrès en France en 2024.

S'agissant de l'ouverture du Conseil à nos concitoyens, spécialistes ou non, je citerai pêle-mêle l'amélioration considérable et continue de notre site internet, le nouveau « portail QPC », la publication régulière de la nouvelle revue *Titre VII*, La Nuit du Droit, le concours Découvrons notre Constitution organisé avec l'Éducation nationale, la boutique du Conseil, la publication d'un « beau-livre » sur le Conseil, la diffusion de vidéos pédagogiques sur internet et - novation fructueuse - les audiences délocalisées. Nous allons poursuivre en 2023 ces audiences et même les amplifier, en les accompagnant d'interventions pédagogiques des membres du Conseil dans les écoles, collèges et lycées. Je compte aussi prendre des initiatives pour rapprocher notre institution et les parlementaires, dans le respect de l'indépendance du Conseil. Ces nombreuses initiatives procèdent d'une même volonté, partagée par mes collègues : rendre la justice constitutionnelle plus accessible et montrer qu'elle est un élément important de notre démocratie.

~~~~~ **Au 1<sup>er</sup> janvier 2023, un nouveau portail internet consacré aux QPC est mis en place sur le site du Conseil. Vous en attendez beaucoup. Qu'apporte-t-il concrètement ?**

La création d'un portail QPC sur le site du Conseil est non seulement une avancée technique, mais bien plus que cela. Au 1<sup>er</sup> janvier 2023 sur le site internet du Conseil, un portail est en effet mis en place recensant toutes les questions prioritaires de constitutionnalité soulevées devant toutes les juridictions.

Lors du 10<sup>e</sup> anniversaire de la mise en application de la QPC (2020), nous avons en effet noté à la fois le succès de cette procédure récente, mais aussi un certain manque : autant on disposait de beaucoup d'informations sur les QPC qui passaient l'épreuve du filtre de la Cour de cassation ou du Conseil d'État pour parvenir jusqu'au prétoire du Conseil constitutionnel, autant on était moins informé et parfois même totalement ignorant à propos des nombreuses QPC soulevées en amont mais qui n'avaient pas prospéré. Cela posait non seulement un

problème d'information, mais tout simplement de justice, d'accès à la justice, d'égalité devant la justice.

J'ai alors décidé de lancer cette initiative, la création d'un portail internet QPC sur le site du Conseil. Les difficultés étaient nombreuses mais, sous l'impulsion du Secrétaire général du Conseil et avec l'aide de nombreux partenaires que je veux remercier (Cour de cassation, Conseil d'État, ministère de la Justice, magistrats, avocats, professeurs...), nous sommes parvenus à un résultat que je crois excellent. Concrètement, cela signifie que, juriste ou non-juriste, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023, chacun a la possibilité d'accéder à toutes les données utiles sur toutes les QPC soulevées.

Ce portail sera enrichi en permanence. Une équipe dédiée lui est consacrée. Cette initiative devrait contribuer à approfondir et à élargir encore davantage le succès de la QPC, afin d'en faire plus que jamais ce que j'aime appeler la « question citoyenne », au bénéfice du droit et de la démocratie. ▀



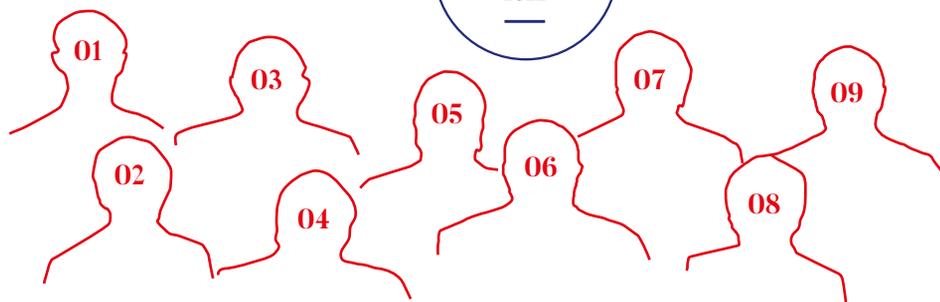
Regardez l'entretien vidéo du Président du Conseil constitutionnel.  
[urlr.me/g1hYK](https://urlr.me/g1hYK)





## La composition du Collège

Les membres  
au 1<sup>er</sup> septembre  
2022



01—François Sénors / 02—Véronique Malbec / 03—Jacques Mézard / 04—Jacqueline Gourault /  
05—François Pillet / 06—Laurent Fabius, président / 07—Michel Pinault /  
08—Corinne Luquiens / 09—Alain Juppé

# 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**.

Le mandat non renouvelable des membres nommés.

Une obligation de réserve.

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

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

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

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

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

## Trois nouveaux membres

L'année 2022 a été marquée par un renouvellement triennal du Collège. Jacqueline Gourault, Véronique Malbec et François Séners ont été nommés pour succéder à Claire Bazy Malaurie, Nicole Maestracci et Dominique Lottin, dont les mandats ont pris fin le 13 mars 2022.

LES MEMBRES DU CONSEIL



Jacqueline  
Gourault



- ~ En fonction depuis le **14 mars 2022**
- ~ Nommée le **1<sup>er</sup> mars 2022** par le Président de la République
- ~ A prêté serment le **8 mars 2022** devant le Président de la République
- ~ Née le **20 novembre 1950** à Montoire (Loir-et-Cher)

- ~ En fonction depuis le **14 mars 2022**
- ~ Nommée le **23 février 2022** par le Président de l'Assemblée nationale
- ~ A prêté serment le **8 mars 2022** devant le Président de la République
- ~ Née le **1<sup>er</sup> octobre 1958** à Mont-de-Marsan (Landes)



Véronique  
Malbec



- ~ En fonction depuis le **14 mars 2022**
- ~ Nommé le **23 février 2022** par le Président du Sénat
- ~ A prêté serment le **8 mars 2022** devant le Président de la République
- ~ Né le **4 février 1958** à Metz (Moselle)



François  
Séners



# La prestation de serment

**Avant de prendre leurs nouvelles fonctions, les trois nouveaux membres du Conseil constitutionnel ont prêté serment devant le Président de la République le 8 mars 2022.**

Aux termes de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, « Avant d'entrer en fonction, les membres nommés du Conseil constitutionnel prêtent serment devant le Président de la République ».

L'article 8 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 précise que : « Il est pourvu au remplacement des membres du Conseil huit jours au moins avant l'expiration de leurs fonctions ».

Les nominations au Conseil constitutionnel sont par ailleurs soumises, en vertu de l'article 56 de la Constitution, à une audition préalable par les commissions des lois des assemblées selon la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13, le membre nommé par le Président de la République étant soumis à une audition devant les commissions de chaque assemblée tandis que les membres nommés par le président du Sénat et par le président de l'Assemblée nationale ne sont auditionnés que par la commission des lois de la même assemblée.

Enfin, conformément à la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, l'audition « ne peut avoir lieu moins de huit jours après que le nom de la personne dont la nomination est envisagée a été rendu public ».

Alors que les mandats de Mmes Bazy Malaurie, Maestracci et Lottin expiraient le dimanche 13 mars 2022 à minuit, c'est par application de règles qui viennent d'être rappelées que le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat ont fait connaître le 15 février 2022 qu'ils entendaient, respectivement, nommer Mmes Gourault et Malbec, et M. Séners pour leur succéder.

Après leur audition par les commissions parlementaires compétentes le 23 février 2022, Mmes Gourault et Malbec, et M. Séners ont été nommés au Conseil constitutionnel par des actes parus au *Journal officiel de la République française* les 23 février et 1<sup>er</sup> mars derniers.

Après avoir prêté serment au Palais de l'Élysée devant le Président de la République, M. Emmanuel Macron, le mardi 8 mars 2022, Mmes Gourault et Malbec, et M. Séners ont pris leurs nouvelles fonctions au Conseil constitutionnel le lundi 14 mars 2022. ▀



~ Cérémonie de la prestation de serment, le 8 mars 2022 au Palais de l'Élysée.





# L'élection présidentielle 2022

## Le contrôle des opérations électorales en quelques chiffres

Aux termes de l'article 58 de la Constitution, « Le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection du Président de la République. Il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin ». Sur ce fondement, le contrôle de l'élection présidentielle par le Conseil constitutionnel recouvre de nombreux aspects, de l'examen des actes préparatoires à l'élection, au contrôle des parrainages, en passant par le déploiement de quelque deux mille délégués sur l'ensemble du territoire de la République lors des deux tours du scrutin et le jugement des contestations nées de l'élection. Retrouvez dans ce cahier les différentes étapes du contrôle opéré par le Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle de 2022.

11

décisions du Conseil constitutionnel rendant public, deux fois par semaine, le nombre de parrainages validés

13 427

parrainages validés et publiés par le Conseil constitutionnel, sur les 13 672 reçus

2 000

délégués mobilisés lors des deux tours de scrutin sur l'ensemble du territoire

10 216

suffrages exprimés annulés au premier tour

20 594

suffrages exprimés annulés au second tour

# Dates clés

L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE 2022

1<sup>ER</sup>  
OCT.  
2021

Début de la période de prohibition de tout affichage électoral, de toute publicité commerciale par voie de presse ou de communication audiovisuelle à des fins électorales, de toute campagne de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion de collectivités territoriales.

28  
MARS  
2022



Ouverture de la campagne électorale officielle du premier tour, contrôle par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique de l'égalité en ce qui concerne la reproduction et les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne.

10  
AVRIL  
2022

Premier tour de scrutin.



13  
AVRIL  
2022

Décision du Conseil constitutionnel portant proclamation des résultats du premier tour de scrutin.

24  
DÉCEMBRE  
2022

Date limite accordée à cette Commission pour approuver, réformer ou rejeter les comptes de campagne des candidats.

**1<sup>ER</sup>  
JAN.  
2022**

Début de la première période de contrôle par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) du respect du principe d'équité en ce qui concerne la reproduction et les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne.

**27  
JAN.  
2022**

Publication du décret de la convocation des électeurs pour les deux tours de scrutin des 10 et 24 avril 2022 et début de la période de réception et de traitement des parrainages.

**7  
MARS  
2022**

Établissement par le Conseil constitutionnel de la liste des candidats à l'élection présidentielle.



**4  
MARS  
2022  
18H**

Date limite de réception par le Conseil constitutionnel des parrainages et des déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts et d'activités des candidats.

**24  
AVRIL  
2022**

Second tour de scrutin.



**27  
AVRIL  
2022**

Décision du Conseil constitutionnel portant proclamation des résultats de l'élection.

Date limite de dépôt des comptes de campagne des candidats auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

**24  
JUN  
2022**

Début du second mandat de M. Emmanuel Macron, Président de la République.

**14  
MAI  
2022**

## 2017-2022, le cadre juridique de l'élection présidentielle évolue

Les textes d'application des articles 6 et 7 de la Constitution, qui fixent le cadre général de l'élection présidentielle, ont connu plusieurs adaptations entre 2017 et 2022, la plupart d'entre elles répondant à des recommandations formulées par le Conseil constitutionnel à l'issue de l'élection intervenue il y a cinq ans.

1

Ainsi, la loi organique du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a prévu que, avant le terme de ses fonctions, le Président de la République dépose au Conseil constitutionnel une déclaration de situation patrimoniale qui est rendue publique et assortie d'un avis de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique appréciant la variation de sa situation patrimoniale au cours du mandat. La déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat du Président Macron a été publiée au *Journal officiel* du 9 décembre 2021.

2

La même loi organique du 15 septembre 2017 a fait obligation aux candidats à l'élection présidentielle de remettre au Conseil constitutionnel, en plus d'une déclaration de situation patrimoniale, une déclaration d'intérêts et d'activités. Toutes ces déclarations

ont été rendues publiques plus de quinze jours avant le premier tour de l'élection présidentielle.

3

La loi organique du 29 mars 2021 portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République a prévu, s'agissant de la campagne, que les candidats à l'élection présidentielle doivent veiller à l'accessibilité de leurs moyens de propagande électorale aux personnes en situation de handicap.

4

Elle a également fait obligation aux candidats 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.

5

Afin de garantir une information claire et transparente sur les sondages, elle a institué l'obligation d'accompagner leur publication ou diffusion de la mention des marges d'erreur des résultats.

6

Elle a fixé les modalités selon lesquelles, pour la première fois, les personnes détenues, placées en détention provisoire ou exécutant une peine n'entraînant pas une incapacité électorale, pouvaient voter par correspondance au sein de leur établissement pénitentiaire, sous pli fermé.

7

Puis le décret du 22 décembre 2021 relatif à l'élection du Président de la République a prévu des mesures propres à faciliter le vote par procuration. Il n'était ainsi plus nécessaire que le mandant et le mandataire fussent inscrits sur la liste électorale de la même commune. La demande de procuration pouvait être établie sur internet par la téléprocédure « Maprocuration ». ▶





Laurent Fabius, président du Conseil constitutionnel, proclame officiellement les résultats du scrutin du 24 avril 2022 lors de la cérémonie d'investiture du Président de la République, le 7 mai 2022 au Palais de l'Élysée.



En tant que juge de la régularité de l'élection présidentielle, le Conseil constitutionnel est chargé, entre autres, de contrôler la validité des parrainages qui lui parviennent par voie postale.

## Le rôle du Conseil constitutionnel dans l'élection présidentielle

De la préparation au bilan, le contrôle de l'élection présidentielle 2022 a scandé pendant plus de 18 mois le travail du Conseil constitutionnel. Retour sur les grandes phases de cette mission.



## Annabelle Vicomte

Greffière en chef

« Les opérations de contrôle de l'élection présidentielle représentent un moment très fort de la vie du Conseil constitutionnel, qui se caractérise par la mobilisation de tous les services du secrétariat général pour permettre au Collège de travailler sereinement. C'est une période un peu hors du temps, où la tension due à l'importance de l'enjeu se mêle au plaisir de travailler tous ensemble au bon déroulement de ces opérations. Durant cette période, le greffe s'est efforcé d'apporter

toute sa technicité et son savoir-faire dans la réception et la conservation des formulaires de présentation des candidats comme dans la prise en charge des procès-verbaux des commissions départementales, de leur arrivée au Conseil constitutionnel à leur archivage. Rapidité, méthode et rigueur, le tout accompagné d'une bonne dose de sang-froid, telles sont les qualités que le greffe a pu déployer durant ces quelques jours aussi intenses que passionnants. »

**Durant toute l'année 2021**, le Conseil constitutionnel a préparé les opérations de contrôle de l'élection présidentielle à venir.

Le Conseil constitutionnel l'a fait dans le cadre de son office juridictionnel en statuant, par sa décision n° 2021-815 DC du 25 mars 2021, sur la loi organique portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République, qui est venue modifier sur plusieurs points, dans ses dispositions organiques, la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel (cf. *Rapport d'activité 2021 du Conseil constitutionnel*).

Dans sa fonction consultative, il a rendu, jusque dans les premières semaines de 2022, un total de 19 avis sur les projets de décret et divers projets de circulaire que lui ont soumis le Gouvernement, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM).

Le Conseil constitutionnel a veillé à moderniser ses propres outils numériques de traitement des parrainages et de contrôle des résultats du scrutin, en s'assurant de leur bonne articulation avec les informations accessibles par le système d'information du ministère de l'intérieur. Dans la mise au point de ses propres outils, il a pris un soin particulier à la prévention des risques d'actions malveillantes, en sollicitant l'expertise de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information.

**Il a déployé au début de l'année 2022** un site internet dédié à l'élection présidentielle, afin de permettre à chacune et chacun d'accéder à des informations fiables sur l'organisation de l'élection et assurer la publicité de la liste des parrainages à mesure de leur validation.

Le Conseil constitutionnel a en outre établi des contacts préparatoires avec l'ensemble des institutions et administrations



**Pour être valide, chaque parrainage doit notamment porter une signature manuscrite, être daté et être entièrement rempli.**

mobilisées dans le cadre de l'organisation de l'élection présidentielle. Le Collège a lui-même procédé à plusieurs reprises à des auditions de responsables publics chargés de la distribution de la propagande électorale et de la prévention des phénomènes de cybermalveillance ou d'influences étrangères sur le processus électoral.

Dès l'automne 2021, le président Fabius s'est rapproché du Garde des sceaux et du Vice-président du Conseil d'État dans la perspective de la désignation, parmi les magistrats de l'ordre judiciaire et les magistrats administratifs, de quelque 2 000 délégués du Conseil constitutionnel sur l'ensemble du territoire national afin de contrôler le déroulement des opérations de vote lors des deux tours de scrutin. Les échanges se sont alors noués avec, en particulier, les premiers présidents de cours d'appel judiciaires afin de doter l'ensemble des magistrats délégués d'un dossier complet destiné à les éclairer sur leur mission de contrôle des opérations au jour du scrutin.

Ces préparatifs ont impliqué une large mobilisation tant des agents du secrétariat général du Conseil constitutionnel que des dix rapporteurs-adjoints du Conseil d'État et de la Cour des comptes placés auprès du Conseil constitutionnel, qui ont notamment pris part à des répétitions en amont

de l'élection afin de garantir la fluidité des opérations de contrôle à suivre.

**De la fin du mois de janvier au début du mois de mars 2022**, les travaux du Conseil constitutionnel se sont en bonne partie concentrés sur le contrôle de la validité des parrainages qui lui ont été transmis par la voie postale.

Pas moins de 13 672 plis ont ainsi été reçus et traités par des équipes constituées d'agents du secrétariat général du Conseil constitutionnel et des dix rapporteurs-adjoints du Conseil d'État et de la Cour des comptes afin de permettre au Collège de se prononcer à onze reprises les mardis et jeudis, durant la phase de collecte des parrainages, sur la validité de ceux-ci. Les décisions du Conseil ont aussitôt été rendues publiques sur le site internet du Conseil constitutionnel dédié à l'élection présidentielle.

C'est sur la base de la liste définitive des parrainages validés et au regard des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts reçues de l'ensemble des candidats que le Conseil constitutionnel a arrêté le lundi 7 mars 2022 la liste des candidats du premier tour de l'élection, en arrêtant par la voie d'un tirage au sort l'ordre de présentation de ces candidats sur les panneaux d'affichage en mairie.

## Stéphane Cottin

Chef du service de la documentation et de l'aide à l'instruction

« Des tâches très diversifiées incombent aux agents du Conseil constitutionnel dans le cadre du contrôle et de l'organisation de l'élection du Président de la République. Elles commencent très en amont de l'élection et, de fait, dès que s'achève la précédente, par le recueil auprès de tous les acteurs impliqués des retours d'expérience et des échanges avec le ministère

de l'intérieur sur la base des observations traditionnellement rendues publiques par le Conseil à l'issue de l'élection. Ces échanges et analyses « documenteront » le travail de nos successeurs. Dans le cadre particulier de l'organisation de l'élection présidentielle, le rôle du service de la documentation et de l'aide à l'instruction consiste à assister

dans leurs travaux d'instruction tous les autres services, les rapporteurs-adjoints et le Collège. Il faut apporter, au bon moment, idéalement en avance de phase, l'information la plus précise et la plus fiable sur la manière dont ont pu être appréhendées précédemment des questions, tant d'ordre juridique que pratique, qu'il leur revient de traiter. »



## Éric Quirchove

Huissier au service administratif et financier

« Ayant eu la chance de connaître sept élections présidentielles, je peux témoigner de l'amélioration constante de l'organisation des opérations déployées par le secrétariat général à l'appui de l'exercice par le Conseil constitutionnel de sa mission de contrôle. En 2022, la collaboration avec la Poste s'est renforcée pendant la période de recueil et de traitement des parrainages, notamment par la mise en place d'un double système de comptage des enveloppes qui a permis une parfaite traçabilité de la réception des formulaires. Durant ces cinq semaines, nous avons effectué nos travaux, qui peuvent sembler répétitifs, avec une grande rigueur et une forte concentration, sans lassitude. Nos tâches ont été facilitées par une réelle anticipation et l'organisation de phases de

répétitions destinées à tester nos nouveaux outils, définir le rôle précis de chacun des collègues et dispenser les formations utiles. Nous avons bénéficié cette année aussi d'équipements informatiques performants et d'un matériel renouvelé qui, à mon sens, ont contribué à améliorer sensiblement le traitement des différentes étapes et sécuriser la procédure. Je retiens également l'ambiance particulière et exceptionnelle qui a régné au Conseil au moment des parrainages et du contrôle des résultats du scrutin. J'ai apprécié de partager mon expérience avec une équipe largement renouvelée mais pleinement engagée, dont j'ai beaucoup appris. En tout cas, je garde ce sentiment intact d'avoir participé à un évènement historique. »

**Puis, en avril 2022**, le Conseil constitutionnel a tranché, dans un délai de trois jours suivant chaque tour de scrutin, l'ensemble des contestations formées contre l'élection. Par ses décisions n° 2022-195 PDR du 13 avril 2022 et n° 2022-197 PDR du 27 avril 2022, il s'est appuyé à cet effet sur les procès-verbaux établis par les commissions de recensement ainsi que les procès-verbaux des opérations de vote portant mention des réclamations présentées par des électeurs et les pièces jointes, pour l'ensemble des départements, la Polynésie française, les îles Wallis et Futuna, la Nouvelle-Calédonie,



**Le parrainage doit être formulé en faveur d'un seul candidat ou d'une seule candidate.**

Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi que sur les résultats consignés dans les procès-verbaux des commissions électorales et les réclamations présentées par des électeurs et mentionnées dans les procès-verbaux des opérations de vote, ainsi que les réclamations qui lui ont été directement adressées et sur les rapports des délégués du Conseil constitutionnel.



Rendez-vous sur le site internet dédié à l'élection présidentielle 2022.

[presidentielle2022.conseil-constitutionnel.fr](http://presidentielle2022.conseil-constitutionnel.fr)



**Le 16 juin 2022**, le Conseil constitutionnel a publié, par sa décision n° 2022-198 PDR, ses observations sur l'élection présidentielle des 10 et 24 avril 2022, dont il a relevé, en substance, que, « en dépit du contexte particulier induit par la crise sanitaire de la covid-19 et de la guerre en Ukraine, [elle s'était déroulée] dans de bonnes conditions ». Il a cependant appelé de ses vœux de nouvelles améliorations du dispositif existant, notamment en ce qui concerne le vote des Français de l'étranger. ▀



Jean-François  
Beynel

Premier  
président de la  
cour d'appel de  
Versailles

## Les délégués du Conseil constitutionnel

**Afin de superviser les opérations électorales dans les bureaux de vote, des délégués du Conseil constitutionnel ont été dépêchés sur le terrain. Récit d'un premier président de cour d'appel et d'une déléguée du Conseil constitutionnel.**

# C

hargé, en application de l'article 48 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, de désigner les délégués locaux du Conseil constitutionnel, j'ai investi 96 délégués du ressort de la cour d'appel de Versailles de la mission de contrôler le déroulement des opérations de vote des élections présidentielles des 10 et 24 avril 2022.

Cette désignation doit tenir compte des effectifs disponibles mais aussi de la densité démographique des zones contrôlées, par canton ou groupe de cantons, par commune ou groupe de communes et selon des horaires permettant de couvrir toute la période allant de l'ouverture des bureaux de vote à l'envoi en préfecture des procès-verbaux de résultat.

## « L'ensemble des bureaux de vote ont été visités. Tous les incidents ont été communiqués au Conseil constitutionnel. »

Lors du scrutin, les 96 délégués désignés pour les deux tours étaient ainsi répartis :

- ▶ Département des Yvelines : 32
- ▶ Département des Hauts-de-Seine : 26
- ▶ Département du Val-d'Oise : 22
- ▶ Département d'Eure-et-Loir : 16

À l'issue de leur désignation, un kit réalisé par le Conseil constitutionnel a été remis à chaque délégué contenant, outre un ordre de mission complété par les services de la première présidence, les documents essentiels pour un accompagnement dans leur mission.

Le jour des élections, une permanence téléphonique assurée par mes soins a été mise en place afin que les délégués locaux puissent avertir des éventuelles difficultés rencontrées dans un bureau de vote ou recevoir toutes informations utiles.

À l'occasion des visites des bureaux de vote, il leur appartenait de me signaler, par tout moyen et sans délai :

- ▶ Des irrégularités de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin.
- ▶ Tout obstacle apporté par le président ou des membres du bureau de vote à leur mission.
- ▶ Toute irrégularité qui ne cesserait pas malgré leur intervention à cet effet.

L'ensemble des bureaux de vote ont été visités. Tous les incidents ont été communiqués au Conseil constitutionnel.

Je souhaite vivement remercier les 96 magistrats pour leur dévouement et la disponibilité dont ils ont fait preuve, à l'occasion de ces opérations électorales, participant ainsi de manière essentielle au bon fonctionnement de la démocratie. ▮



Bureau de vote à Mamoudzou, le 24 avril 2022.



### Anne Courrèges

Déléguée du Conseil constitutionnel à Mayotte

« En tant que délégué, on vérifie des choses toutes simples comme par exemple que l'urne est transparente, qu'elle porte bien deux cadenas, que les clés sont dans deux poches différentes, celles du président du bureau de vote et d'un de ses assesseurs, de façon à ce que personne ne puisse ouvrir l'urne et ajouter des bulletins, qu'il y a assez d'isoloirs... Ce sont tous ces petits détails qui font que le scrutin sera sincère à la fin. »

# Bilan et recommandations

**Par sa décision n° 2022-198 PDR du 16 juin 2022, le Conseil constitutionnel a formulé à la suite du scrutin des 10 et 24 avril 2022 et comme pour les précédentes élections, un certain nombre d'observations dont se dégagent les principaux points suivants.**

**E**n dépit du contexte sanitaire et international, le scrutin s'est dans l'ensemble déroulé dans de bonnes conditions.

Le Conseil constitutionnel considère que le bilan chiffré des parrainages conduit à relativiser diverses affirmations entendues durant la période de leur recueil, selon lesquelles la publicité intégrale des parrainages validés (résultant d'un choix du législateur organique en 2016) dissuaderait massivement les élus habilités à présenter des candidats à le faire ou selon lesquelles ce mécanisme restreindrait drastiquement la représentation des principaux courants de pensée animant la vie politique nationale.

Le Conseil constitutionnel souligne que toute éventuelle réforme relative à cet aspect de l'élection présidentielle gagnerait à intervenir le plus en amont possible de l'échéance de l'élection suivante, ne serait-ce que pour des raisons de faisabilité de la mise en œuvre d'éventuelles innovations.

Il attire également à nouveau l'attention du Gouvernement sur la nécessité, compte tenu des risques de fraudes informatiques et de l'ampleur de leurs conséquences, de n'envisager qu'avec précaution la mise en œuvre de la transmission électronique des présentations (prévue à compter de la prochaine élection présidentielle en application du paragraphe III de l'article 3 de la loi organique

n° 2021-335 du 29 mars 2021). À tout le moins, il y aurait lieu de s'interroger sur les inconvénients de la coexistence d'un double mode de transmission au Conseil constitutionnel des parrainages, par voie postale et par voie électronique.

La réflexion que le Conseil constitutionnel avait appelée de ses vœux à l'issue de l'élection présidentielle de 2017 concernant les réponses techniques, réglementaires et législatives propres à permettre de parer à des menaces informatiques sur la campagne et sur les opérations électorales a connu plusieurs suites utiles, en particulier par le renforcement des dispositifs de suivi des tentatives d'influence étrangère.

Si la campagne n'a pas donné lieu, à cet égard, à des incidents particuliers, la réalité de ces menaces justifiera durablement le maintien de dispositifs d'analyse et de prévention appelés à être continûment perfectionnés.

S'agissant du déroulement des opérations de vote, le Conseil constitutionnel relève que la gestion centralisée des procurations via le Répertoire électoral unique (REU) (qui permet notamment un contrôle automatisé de l'inscription sur les listes électorales du mandant et du mandataire), ainsi que l'ouverture d'une téléprocédure directement raccordée au REU, a contribué à faciliter l'établissement des procurations pour les usagers comme pour les communes.

En revanche, l'absence de date limite pour l'établissement des procurations a pu conduire à ce que certaines d'entre elles, établies peu de temps avant le scrutin, ne puissent être matériellement prises en compte par les bureaux de vote. La préconisation émise par le Conseil constitutionnel, dans ses précédentes observations, d'envisager la fixation d'une telle date limite conserve donc toute sa pertinence.

Le Conseil constitutionnel souligne à nouveau, s'agissant du vote des Français de l'étranger, la nécessité que puissent être prises à l'avenir des mesures de nature à améliorer une situation caractérisée par l'existence d'importantes files d'attente à l'entrée de certains consulats ou bureaux de vote. Il souhaite aussi d'autre part que soit engagée à un horizon rapproché une modernisation des outils numériques sur lesquels s'appuie le ministère des affaires étrangères pour assurer, en relation avec le ministère de l'intérieur, le recensement de ce vote dans de bonnes conditions. En outre, ayant été informé que des bureaux de vote avaient été dans l'impossibilité d'ouvrir en Chine et aux Comores pour des motifs respectivement sanitaires et climatiques, le Conseil constitutionnel appelle l'attention du Gouvernement sur l'intérêt d'une réflexion sur les modalités selon lesquelles, dans de telles situations, pourrait être garanti le respect du droit de vote des électeurs concernés.

Le Conseil constitutionnel observe enfin que les opérations de contrôle auxquelles il s'est livré révèlent, dans l'ensemble, le bon déroulement des opérations électorales et, pour l'élection présidentielle, un grand civisme de la part des maires, des membres des bureaux de vote et des scrutateurs. Après avoir recensé les principales irrégularités relevées lors du scrutin, il attire notamment l'attention des présidents de bureau de vote sur la nécessité d'assurer le respect des règles encadrant les opérations électorales, ainsi que sur l'importance de remédier aux irrégularités signalées à l'occasion de leur passage par les délégués du Conseil constitutionnel. ▮

« Le Conseil constitutionnel observe que les opérations de contrôle auxquelles il s'est livré révèlent, dans l'ensemble, le bon déroulement des opérations électorales. »



Des électeurs font la queue pour voter au Consulat général de France à Pondichéry, le 10 avril 2022.

~~~~ Le contrôle de  
constitutionnalité  
*a priori*. P.34

~~~~ La question prioritaire  
de constitutionnalité. P.64

~~~~ La 1 000<sup>e</sup> QPC. P.75

~~~~ Autres catégories  
de décisions. P.90

~~~~ Adoption d'un règlement  
de procédure pour  
le contrôle *a priori*. P.91

...

# Les décisions du Conseil

---

En tant que juge de la constitutionnalité des lois, le Conseil constitutionnel peut contrôler leur conformité à la Constitution avant leur promulgation, par le biais de décisions de conformité (DC), ou après leur entrée en vigueur, à travers la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Le Conseil constitutionnel rend d'autres types de décisions relatives, entre autres, aux élections présidentielle et législatives, au déclassement de dispositions législatives, au statut des parlementaires, mais également au fonctionnement du Conseil constitutionnel. Retour sur les décisions qui ont marqué l'année 2021-2022, parmi lesquelles la 1 000<sup>e</sup> QPC enregistrée par le Conseil constitutionnel et la décision n° 2022-152 ORGA portant règlement de procédure pour les déclarations de conformité à la Constitution.

---

saisines  
DC entre le  
1<sup>er</sup> septembre  
2021 et le  
31 août 2022

27

décisions  
DC

18

8

déclarations  
de conformité

10

déclarations  
de non-  
conformité  
partielle

# Le contrôle de constitutionnalité *a priori*

Depuis sa création en 1958, le Conseil constitutionnel contrôle la conformité à la Constitution des lois votées par le Parlement avant leur promulgation par le Président de la République. Dans le cadre de ce contrôle dit *a priori*, le Conseil rend une « décision de conformité » (DC). Si les lois organiques sont nécessairement soumises au Conseil avant leur promulgation, les lois dites ordinaires peuvent l'être par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat ou 60 députés ou 60 sénateurs. Voici une sélection des DC qui ont jalonné la période de septembre 2021 à août 2022.

# Crise de la covid-19

## ⚖️ **Décision n° 2021-828 DC** **du 9 novembre 2021**

*Loi portant diverses dispositions de vigilance sanitaire*

## ⚖️ **Décision n° 2022-835 DC** **du 21 janvier 2022**

*Loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique*

## ⚖️ **Décision n° 2022-840 DC** **du 30 juillet 2022**

*Loi mettant fin aux régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la covid-19*

« Le juge était chargé de s'assurer que de telles mesures sont adaptées, nécessaires et proportionnées aux finalités poursuivies. »

Comme au cours des deux années précédentes, le Conseil constitutionnel a été saisi à plusieurs reprises, avant leur promulgation, de lois relatives à la gestion de la crise sanitaire. Par quatre recours émanant, pour deux d'entre eux, de plus de soixante députés et, pour les deux autres, de plus de soixante sénateurs, il a ainsi été saisi en novembre 2021 de six articles de la loi portant diverses dispositions de vigilance sanitaire.

Par sa décision n° 2021-828 DC du 9 novembre 2021, le Conseil constitutionnel a notamment jugé, s'agissant de la prorogation de la période au cours de laquelle le Premier ministre pouvait, d'une part, prendre certaines mesures dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19 et, d'autre part, subordonner l'accès à certains lieux, établissements, services ou événements à la présentation d'un « passe sanitaire », en premier lieu, que le législateur avait entendu permettre aux pouvoirs publics de prendre des mesures visant à lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19.

Le législateur avait en effet estimé, au regard notamment de l'avis du 6 octobre 2022 du comité de scientifiques prévu par l'article L. 3131-19 du code de la santé publique, qu'un risque important de propagation de l'épidémie persisterait à l'échelle nationale jusqu'au 31 juillet 2022.

Le Conseil constitutionnel a rappelé à cet égard qu'il ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement et qu'il ne lui appartient pas de remettre en cause l'appréciation par le législateur de ce risque, dès lors que, comme c'est le cas en l'espèce, cette appréciation n'est pas, en l'état des connaissances,

manifestement inadéquate au regard de la situation présente.

Le Conseil constitutionnel a relevé, en second lieu, d'une part, que les mesures susceptibles d'être prononcées dans le cadre de ce régime ne pouvaient être prises que dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19. Elles devaient être strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il devait y être mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires. Le juge était chargé de s'assurer que de telles mesures sont adaptées, nécessaires et proportionnées aux finalités poursuivies.

Il a jugé, d'autre part, que si ces mesures pouvaient intervenir en période électorale, la présentation du « passe sanitaire » ne pouvait être exigée pour l'accès aux bureaux de vote ou à des réunions et activités politiques. Par ailleurs, ces mesures pouvaient faire l'objet notamment d'un référé-liberté de nature à assurer le respect par le pouvoir réglementaire du droit d'expression collective des idées et des opinions.

Au surplus, le paragraphe VI de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 mai 2021 prévoyait que le Parlement était informé sans délai des mesures prises par le Gouvernement, qui était tenu de déposer notamment le 15 février 2022 puis le 15 mai 2022 un rapport exposant ces mesures ainsi que les raisons du maintien, le cas échéant, de certaines des mesures prises et les orientations de son action visant à lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19. Ce rapport pouvait faire l'objet d'un débat en commission permanente ou en séance publique.

Enfin, les dispositions contestées n'avaient ni pour objet ni pour effet de priver le Parlement du droit qu'il a de se réunir dans les conditions prévues aux articles 28 et 29 de la Constitution, de contrôler l'action du Gouvernement et de légiférer.

De l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel a déduit que les dispositions contestées opéraient une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et le respect des droits et libertés reconnus à toutes les

personnes qui résident sur le territoire de la République.

S'agissant de l'article 9 de la loi qui permettait aux directeurs des établissements d'enseignement scolaire d'accéder à des informations médicales relatives aux élèves et de procéder à leur traitement, le Conseil constitutionnel a rappelé que la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 implique le droit au respect de la vie privée. Il résulte de ce droit que la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif. Lorsque sont en cause des données à caractère personnel de nature médicale, une particulière vigilance doit être observée dans la conduite de ces opérations et la détermination de leurs modalités.



Retrouvez le dossier complet de la décision n° 2021-828 DC sur le site internet du Conseil constitutionnel. [urlr.me/2rqtn](https://www.conseil-constitutionnel.fr/decisions/decision-2021-828-dc)



## « Le législateur a entendu lutter contre l'épidémie de covid-19 par la mise en œuvre des protocoles sanitaires au sein des établissements d'enseignement scolaire. »

Le Conseil constitutionnel a jugé que, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu lutter contre l'épidémie de covid-19 par la mise en œuvre des protocoles sanitaires au sein des établissements d'enseignement scolaire. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

Toutefois, en premier lieu, les dispositions contestées permettraient d'accéder non seulement au statut virologique et vaccinal



des élèves, mais également à l'existence de contacts avec des personnes contaminées, ainsi que de procéder au traitement de ces données, sans que fût préalablement recueilli le consentement des élèves intéressés ou, s'ils étaient mineurs, de leurs représentants légaux.

En deuxième lieu, ces dispositions autorisaient l'accès à ces données et leur traitement tant par les directeurs des établissements d'enseignement scolaire des premier et second degrés que par « les personnes qu'ils habilitent spécialement à cet effet ». Les informations médicales en cause étaient donc susceptibles d'être communiquées à un grand nombre de personnes, dont l'habilitation n'était subordonnée à aucun critère ni assortie d'aucune garantie relative à la protection du secret médical.

Le Conseil constitutionnel a jugé, en dernier lieu, que, en se bornant à prévoir que le

traitement de ces données permet d'organiser les conditions d'enseignement pour prévenir les risques de propagation du virus, le législateur n'avait pas défini avec une précision suffisante les finalités poursuivies par ces dispositions.

Pour l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions portaient une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et les déclare contraires à la Constitution.

Puis le Conseil constitutionnel a été saisi en janvier 2022 par deux recours émanant, respectivement, de plus de soixante députés et de plus de soixante sénateurs de plusieurs dispositions de la loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique.

Par sa décision n° 2022-835 DC du 21 janvier 2022, le Conseil constitutionnel a, en particulier, admis la conformité à la Constitution des dispositions subordonnant l'accès à certains lieux à la présentation d'un « passe vaccinal » en imposant qu'il y soit mis fin dès lors qu'elle ne serait plus nécessaire et censuré celle permettant de subordonner à la présentation d'un « passe sanitaire » l'accès à une réunion politique.

Pour se prononcer sur les dispositions relatives au « passe vaccinal », le Conseil constitutionnel a rappelé que, aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation « garantit à tous... la protection de la santé ». Il en découle un objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre cet objectif de valeur constitutionnelle 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 des droits de l'homme et du citoyen 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 étaient susceptibles de limiter l'accès à certains lieux, portaient 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, en adoptant les dispositions contestées, le législateur avait entendu permettre aux pouvoirs publics de prendre des mesures visant à lutter contre l'épidémie de covid-19 par le recours à la vaccination. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

Le Conseil constitutionnel a également relevé que les mesures permises par les dispositions contestées ne pouvaient être prononcées que jusqu'au 31 juillet 2022, période durant laquelle le législateur avait estimé, au regard de la dynamique de l'épidémie, du rythme prévisible de la campagne de vaccination et de l'apparition de nouveaux variants du virus plus contagieux, que persisterait un risque important de propagation de l'épidémie.

En deuxième lieu, le Conseil constitutionnel a relevé que le législateur avait réservé l'application de ces dispositions à des activités qui mettent en présence simultanément un nombre important de personnes en un même lieu et présentent ainsi un risque accru de propagation du virus et à des lieux dans lesquels l'activité exercée présente, par sa nature même, un risque particulier de diffusion du virus.

En troisième lieu, si les dispositions contestées prévoyaient que l'accès du public à certains lieux pouvait être subordonné à la présentation d'un justificatif de statut vaccinal, le Conseil constitutionnel a jugé qu'elles ne sauraient être regardées, eu égard à la nature des lieux et des activités qui y sont exercées, comme instaurant une obligation de vaccination.

Enfin, si le législateur avait prévu que le Premier ministre pourrait dans certains cas prévoir que serait exigée la présentation cumulée d'un justificatif de statut vaccinal et du résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la covid-19, il n'avait réservé une telle possibilité que pour les activités qui, par leur nature même, ne permettent pas de garantir la mise

en œuvre des mesures de nature à prévenir les risques de propagation de la covid-19.

Par une réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions ne sauraient toutefois, sans méconnaître la liberté d'aller et de venir, s'appliquer aux déplacements de longue distance par transports publics interrégionaux.

## « Aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation « garantit à tous... la protection de la santé. » »

De ces motifs notamment, le Conseil constitutionnel a déduit que les dispositions contestées opéraient, sous la réserve d'interprétation précédemment mentionnée, une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées.

Étaient également contestées par les députés requérants les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée permettant de subordonner l'accès à une réunion politique à la présentation d'un « passe sanitaire ».

Pour examiner ces dispositions, le Conseil constitutionnel a rappelé que, aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ». La liberté d'expression et de communication, dont découle le droit d'expression collective des idées et des opinions, est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et



Retrouvez le dossier complet de la décision n° 2022-835 DC sur le site internet du Conseil constitutionnel.  
[urlr.me/CYXKw](http://urlr.me/CYXKw)



libertés. Il s'ensuit que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté et de ce droit doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

## « La liberté d'expression et de communication, dont découle le droit d'expression collective des idées et des opinions, est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. »

Il 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 le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 2 de la Déclaration de 1789, 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, en adoptant les dispositions contestées, le législateur avait entendu permettre que soit subordonné à la présentation d'un « passe sanitaire » l'accès à des réunions qui présentent un risque accru de propagation de l'épidémie du fait de la rencontre ponctuelle d'un nombre important de personnes

susceptibles de venir de lieux éloignés. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

Le Conseil constitutionnel a toutefois relevé que, contrairement aux dispositions qui précisent les conditions dans lesquelles le Premier ministre peut subordonner l'accès de certains lieux à la présentation de documents sanitaires, les dispositions contestées n'avaient soumis l'édiction de telles mesures par l'organisateur de la réunion politique ni à la condition qu'elles soient prises dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre l'épidémie de covid-19, ni à celle que la situation sanitaire les justifie au regard de la circulation virale ou de ses conséquences sur le système de santé, ni même à celle que ces mesures soient strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu.

Il en a déduit que, dans ces conditions, les dispositions contestées n'opéraient pas une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées. Il les a déclarées contraires à la Constitution.

Enfin, par un recours émanant de plus de soixante députés, le Conseil constitutionnel a été saisi de certaines dispositions de l'article 3 de la loi mettant fin aux régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la covid-19.

Par sa décision n° 2022-840 DC du 30 juillet 2022, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur certaines dispositions de l'article 3 de la loi mettant fin aux régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la covid-19, dont il avait été saisi par plus de soixante députés.

Il était notamment reproché aux dispositions du paragraphe I de l'article contesté de permettre au Premier ministre de réglementer les déplacements en provenance des collectivités d'outre-mer et à destination du territoire hexagonal en cas d'apparition d'un nouveau variant sur le territoire de ces collectivités, sans prévoir cette même possibilité pour les déplacements vers ces collectivités en cas d'apparition d'un nouveau variant sur le territoire hexagonal. Il en résultait selon

« Le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur certaines dispositions de l'article 3 de la loi mettant fin aux régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la covid-19. »



eux une différence de traitement injustifiée selon le lieu d'origine du déplacement.

Examinant cette critique formulée au regard du principe d'égalité devant la loi, le Conseil constitutionnel a relevé que, si les dispositions contestées du paragraphe I de l'article 3 ne prévoient pas la possibilité pour le Premier ministre d'imposer la présentation d'un résultat de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la covid-19 aux personnes souhaitant se déplacer à destination des collectivités d'outre-mer en provenance du territoire métropolitain en cas d'apparition et de circulation, sur ce territoire, d'un nouveau variant de la covid-19 susceptible de constituer une menace sanitaire grave, toutefois, le paragraphe II de cet article permet au Premier ministre d'imposer cette mesure aux personnes souhaitant se déplacer à destination de l'une des collectivités d'outre-mer en cas de risque de saturation du système de santé de l'une de ces collectivités. Or, l'apparition et la circulation, sur le territoire métropolitain, d'un

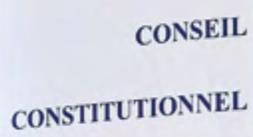
nouveau variant de la covid-19 susceptible de constituer une menace sanitaire grave est nécessairement de nature à caractériser un tel risque.

Par ces motifs, le Conseil constitutionnel a écarté la critique faite au premier alinéa du paragraphe I de l'article 3 de la loi mettant fin aux régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la covid-19 et l'a jugé conforme à la Constitution. 



Retrouvez le dossier complet de la décision n° 2022-840 DC sur le site internet du Conseil constitutionnel. [urlr.me/NkJQV](https://urlr.me/NkJQV)





CONSEIL  
CONSTITUTIONNEL



# Institution judiciaire

## **Décision n° 2021-829 DC** **du 17 décembre 2021**

*Loi organique pour la confiance dans l'institution judiciaire*

**P**ar sa décision n° 2021-829 DC du 17 décembre 2021, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la loi organique pour la confiance dans l'institution judiciaire, 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.

Il a notamment censuré des dispositions relatives à l'enregistrement et à la diffusion des audiences devant la Cour de justice de la République faute qu'elles aient suffisamment précisé les conditions et modalités de cet enregistrement.

L'article 4 de la loi organique disposait que « L'enregistrement sonore ou audiovisuel des audiences devant la Cour de justice de la République est de droit. Dans la mesure où elles ne sont pas contraires à la première phrase du présent alinéa, les règles et sanctions fixées à l'article 38 quater de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse en matière d'enregistrement et de diffusion des audiences sont applicables ».

Pour l'examen de ces dispositions, la décision du Conseil constitutionnel a rappelé que, selon l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ainsi que les règles concernant la procédure pénale. Il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution, en particulier son article 34, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi.

À cette aune, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il est loisible au législateur organique, au regard de l'intérêt public qu'elles présentent, d'autoriser l'enregistrement des audiences devant la Cour de justice de la République en vue de leur diffusion. Cependant, il lui revient alors d'adopter des dispositions propres à garantir le droit au respect de la vie privée et de la présomption d'innocence, qui résulte des articles 2 et 9 de la Déclaration de 1789.

Le Conseil constitutionnel a jugé que, en prévoyant que l'enregistrement des audiences devant la Cour de justice de la République est « de droit » sans déterminer précisément les conditions et modalités de cet enregistrement, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence et privé de garanties légales les exigences découlant des articles 2 et 9 de la Déclaration de 1789.

Il a en conséquence déclaré contraire à la Constitution l'article 4 de la loi organique.

Le Conseil constitutionnel a en revanche admis la conformité à la Constitution, sous trois réserves d'interprétation, de l'article 1<sup>er</sup> de cette même loi organique modifiant les dispositions relatives à l'intégration provisoire à temps partiel dans le corps judiciaire de magistrats exerçant à titre temporaire et de magistrats honoraires. Il a jugé conforme à la Constitution son article 3 relatif au statut des avocats honoraires pouvant être nommés pour exercer les fonctions d'assesseur des cours criminelles départementales. 



Retrouvez le dossier complet de la décision n° 2021-829 DC sur le site internet du Conseil constitutionnel.  
[url.me/6dyKm](https://www.conseil-constitutionnel.fr/decisions/decisions-2021/2021-829-dc)



# Dette sociale

 **Décision n° 2021-832 DC**  
**du 16 décembre 2021**

*Loi de financement de la sécurité sociale*

« Le Conseil  
constitutionnel  
a écarté le grief tiré  
de la méconnaissance  
de l'exigence d'équilibre  
financier de la sécurité  
sociale. »

**P**ar sa décision n° 2021-832 DC du 16 décembre 2021, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, dont il avait été saisi par un recours émanant de plus de soixante sénateurs.

Était critiqué par les sénateurs requérants l'article 6 de la loi, modifiant l'article 50 de la loi du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021 afin notamment de reporter jusqu'au 31 décembre 2028 la possibilité pour les établissements de santé assurant le service public hospitalier de conclure un contrat avec les agences régionales de santé pour obtenir le versement d'une dotation par les organismes de la branche maladie.

Sur le fond, il était reproché à cet article de mettre ainsi en œuvre des dispositions qui placent à la charge de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) les dotations versées par les organismes de la branche maladie à ces établissements, en méconnaissance de l'exigence d'équilibre financier de la sécurité sociale. Les sénateurs requérants invitaient par conséquent le Conseil constitutionnel à examiner la conformité à la Constitution des dispositions déjà promulguées de l'article 50 de la loi du 14 décembre 2020 et du C du paragraphe II septies de l'article 4 de l'ordonnance du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale.

Le Conseil constitutionnel a rappelé que la conformité à la Constitution d'une loi déjà promulguée peut être appréciée à l'occasion de l'examen des dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine.

À cette aune, il a jugé que les dispositions contestées de l'article 6 de la loi se bornent à modifier l'article 50 de la loi du 14 décembre 2020 pour reporter la date limite de conclusion des contrats entre les agences régionales de santé et les établissements publics de santé. Elles ne



modifient pas les dispositions déjà promulguées du C du paragraphe II septies de l'article 4 de l'ordonnance du 24 janvier 1996 qui mettent à la charge de la CADES le montant des dotations versées par les organismes de la branche maladie aux établissements de santé. Elles ne les complètent pas davantage, ni n'en affectent le domaine d'application. Les conditions dans lesquelles la conformité à la Constitution de ces dispositions peut être utilement contestée n'étaient donc pas réunies.

Par ces motifs, le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré de la méconnaissance de l'exigence d'équilibre financier de la sécurité sociale.

Était également critiqué l'article 35, qui approuve le rapport sur le financement de la sécurité sociale pour la période 2022-2025 accompagnant la loi déferée en application du paragraphe I de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale.

Les sénateurs requérants reprochaient à ces dispositions de méconnaître les exigences de l'article 4 bis de l'ordonnance du 24 janvier 1996 en application duquel tout nouveau transfert de dette à la CADES doit être accompagné d'une augmentation de ses recettes permettant

de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale au-delà du 31 décembre 2033. Au soutien de ce grief, ils faisaient valoir que la trajectoire financière quadriennale décrite dans ce rapport était « manifestement incompatible » avec un amortissement de la dette sociale d'ici au 31 décembre 2033, dès lors que les déficits prévus pour les années à venir impliqueraient nécessairement de nouveaux transferts de dettes à la CADES.

Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il résulte de l'article 4 bis de l'ordonnance du 24 janvier 1996 que tout nouveau transfert de dette à la CADES est accompagné d'une augmentation de ses recettes permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale au-delà du 31 décembre 2033.

Il a jugé que les dispositions contestées se bornaient toutefois, en application du paragraphe I de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, à approuver le rapport figurant en annexe B à la loi déferée décrivant, pour les quatre années à venir, les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du régime général, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

Les dispositions contestées n'avaient ainsi ni pour objet ni pour effet de procéder à de nouveaux transferts de dette à la CADES.

Par ces motifs, le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré de la méconnaissance de l'article 4 bis de l'ordonnance du 24 janvier 1996. 



Retrouvez le dossier complet de la décision n° 2021-832 DC sur le site internet du Conseil constitutionnel. [urlr.me/Hjb4g](https://www.conseil-constitutionnel.fr/decisions/2021-832-DC)



# Finances publiques

 **Décision n° 2021-831 DC  
du 23 décembre 2021**

*Loi organique relative à la modernisation  
de la gestion des finances publiques*

« Le législateur  
a entendu renforcer  
les pouvoirs conférés aux  
commissions des finances  
de chaque assemblée  
pour le contrôle  
de l'exécution des lois  
de finances. »

Saisi par le Premier ministre, conformément au cinquième alinéa de l'article 46 et au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, le Conseil constitutionnel a, par sa décision n° 2021-831 DC du 23 décembre 2021, censuré partiellement son article 26 et a assorti de réserves d'interprétation certaines de ses autres dispositions.

L'article 26 de cette loi organique modifiait l'article 57 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (dite « LOLF »), afin notamment de permettre au président et au rapporteur des commissions des finances des deux chambres, ainsi qu'aux agents publics désignés par eux, d'accéder à des informations relevant de la statistique publique ou recueillies par l'administration fiscale.

Le Conseil constitutionnel a rappelé que, aux termes de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression ». La liberté proclamée par cet article implique le droit au respect de la vie privée. Pour être conformes à la Constitution, les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et mises en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif.

À cette aune, le Conseil constitutionnel a relevé que le troisième alinéa nouveau de l'article 57 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 autorisait le président et le rapporteur des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances « ainsi que les agents publics qu'ils désignent conjointement » à accéder à l'ensemble des informations qui relèvent de la statistique publique ainsi qu'à celles recueillies à l'occasion des opérations de détermination de

l'assiette, de contrôle, de recouvrement ou de contentieux des impôts, droits, taxes et redevances et qui sont, le cas échéant, couvertes par le secret statistique ou fiscal. Il a constaté que les données susceptibles d'être communiquées dans ce cadre peuvent comporter des informations de nature à porter atteinte au droit au respect de la vie privée des personnes intéressées.

Le Conseil constitutionnel a jugé, en premier lieu, qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu renforcer les pouvoirs conférés aux commissions des finances de chaque assemblée pour le contrôle de l'exécution des lois de finances et l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Ces dispositions visent ainsi à mettre en œuvre, conformément au premier alinéa de l'article 47 de la Constitution, les procédures d'information et de contrôle sur la gestion des finances publiques nécessaires à un vote éclairé du Parlement sur les projets de lois de finances.

En deuxième lieu, il a relevé, d'une part, que les informations communiquées ne peuvent porter atteinte au respect du secret de l'instruction et du secret médical. D'autre part, l'accès à ces informations s'effectue dans des conditions préservant leur confidentialité et les travaux issus de leur exploitation ne peuvent en aucun cas faire état des personnes auxquelles elles se rapportent ni permettre leur identification.

En dernier lieu, le Conseil constitutionnel a jugé que si le législateur organique pouvait, eu égard à leurs fonctions, ouvrir ce droit d'accès au président et au rapporteur des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, il ne pouvait en revanche, sans porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée, prévoir que ce droit puisse être ouvert dans les mêmes conditions à « tous les agents publics qu'ils désignent conjointement à cet effet ».

Par conséquent, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les mots « ainsi que les agents publics qu'ils désignent conjointement à cet effet » figurant à la première phrase du second alinéa du 2° de l'article 26 de la loi déferée.

Concernant l'article 17 de la loi organique, relatif au délai de dépôt du projet de loi de finances et de ses annexes, et son article 20,

avançant au 1<sup>er</sup> mai de l'année suivant celle de l'exécution du budget la date de dépôt du projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année et de ses annexes, le Conseil constitutionnel a jugé qu'un éventuel retard dans le dépôt de tout ou partie de ces annexes ne saurait faire obstacle à l'examen de ces projets de loi. La conformité de ces lois financières à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci.

S'agissant de l'article 61 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, tel que réécrit par le paragraphe I de l'article 30 de la loi déferée et prévoyant la consultation du Haut conseil des finances publiques sur diverses catégories de projets de loi de finances, le Conseil constitutionnel a jugé que si, par suite des circonstances, l'avis du Haut conseil des finances publiques venait à être rendu postérieurement à l'avis du Conseil d'État, le Conseil constitutionnel apprécierait, le cas échéant, le respect de l'obligation de consultation du Haut conseil au regard des exigences de la continuité de la vie de la Nation. ⚠



Retrouvez le dossier complet de la décision n° 2021-831 DC sur le site internet du Conseil constitutionnel. [urlr.me/RxPhF](https://www.conseil-constitutionnel.fr/decisions/2021-831-DC)



# Sincérité des lois financières

 **Décision n° 2021-833 DC**  
**du 28 décembre 2021**  
*Loi de finances pour 2022*

« Le Conseil constitutionnel a rappelé que la sincérité de la loi de finances de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine. »

Par sa décision n° 2021-833 DC du 28 décembre 2021, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la loi de finances pour 2022, dont il avait été saisi par trois recours émanant, pour deux d'entre eux, de plus de soixante députés et, pour le troisième, de plus de soixante sénateurs. Il a écarté les critiques relatives à sa sincérité mais a censuré plusieurs de ses dispositions comme irrégulièrement adoptées.

Les auteurs des trois recours reprochaient à la loi déferée de méconnaître ce principe, au motif notamment que le projet de loi déposé ne prenait pas en compte les conséquences budgétaires de plusieurs mesures nouvelles annoncées par le Gouvernement avant son dépôt, comme le plan d'investissement « France 2030 », le revenu d'engagement pour les jeunes et le plan « Grand Marseille ». À ce titre, ils se référaient à l'avis du Haut conseil des finances publiques du 17 septembre 2021, aux termes duquel ce dernier estimait, pour ce motif, ne pas pouvoir « rendre un avis pleinement éclairé sur les prévisions de finances publiques pour 2022 ».

Sur le fondement de l'article 32 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) disposant que « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler », le Conseil constitutionnel a rappelé que la sincérité de la loi de finances de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine. L'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen de cette loi s'apprécie pendant toute la durée de celui-ci.

À cette aune, le Conseil constitutionnel a jugé, en premier lieu, que les prévisions de recettes et de dépenses doivent être initialement établies par le Gouvernement au regard des informations disponibles à la date du dépôt du projet de loi de finances. Il lui appartient d'informer le Parlement, au cours de l'examen de ce projet de loi, lorsque surviennent des circonstances de droit ou de fait de nature à les remettre en cause et, en pareille hypothèse, de procéder aux corrections nécessaires. Il incombe au législateur, lorsqu'il arrête ces prévisions, de prendre en compte l'ensemble des données dont il a connaissance et qui ont une incidence sur l'article d'équilibre.

Le Conseil constitutionnel a relevé que les mesures nouvelles avaient fait l'objet de simples annonces à la date du dépôt du projet de loi de finances. Le Gouvernement avait ainsi pu, sans méconnaître les exigences précitées, prendre en compte au cours de l'examen du texte les conséquences budgétaires de ces mesures.

Le Conseil constitutionnel a jugé en deuxième lieu que, d'une part, saisi du projet de loi initial puis du projet de loi prenant en compte les mesures nouvelles, le Haut conseil des finances publiques avait, dans ses avis du 17 septembre 2021 et du 29 octobre 2021 mentionnés ci-dessus, estimé respectivement prudentes et plausibles les prévisions de croissance pour les années 2021 et 2022. D'autre part, il ne ressortait pas des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques sur lesquelles est fondée la loi de finances fussent entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine.

Par ces motifs notamment, le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré du défaut de sincérité de la loi de finances déferée.

L'un des recours, émanant de plus de soixante députés, contestait par ailleurs le rattachement au domaine de la loi de finances du paragraphe IV de l'article 165 de la loi déferée, relatif au soutien de l'État à la société Les Mines de potasse d'Alsace, chargée de sécuriser le stockage souterrain de certains produits dangereux.

Le Conseil constitutionnel a rappelé que, selon l'article 34 de la Constitution : « Les lois

de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ». Le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution dispose : « Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique ». La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 détermine le contenu de la loi de finances. En particulier, le 5<sup>o</sup> du paragraphe II de son article 34 prévoit que la loi de finances de l'année, dans sa seconde partie, « Autorise l'octroi des garanties de l'État et fixe leur régime » et le b du 7<sup>o</sup> du même paragraphe qu'elle peut « Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ».

À cette aune, le Conseil constitutionnel a relevé que, en application de l'article L. 515-7 du code de l'environnement, le stockage souterrain en couches géologiques profondes de produits dangereux, de quelque nature qu'ils soient, est soumis à autorisation administrative. Par dérogation à ces dispositions, le paragraphe IV de l'article 165 autorise le stockage souterrain en couches géologiques profondes des produits dangereux non radioactifs présents sur le territoire de la commune de Wittelsheim pour une durée illimitée. Il précise, à cette fin, que les garanties financières exigées pour une telle opération sont réputées apportées par l'État.

Le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions, qui ne sont pas indissociables du reste de l'article 165, n'avaient ni pour objet d'autoriser l'octroi d'une garantie par l'État et d'en fixer le régime, ni pour effet d'affecter directement les dépenses budgétaires de l'année. Elles ne relevaient pas davantage d'une des autres catégories de dispositions trouvant leur place dans une loi de finances. Sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief et sans préjuger de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles, il a jugé qu'il y a lieu de constater que, adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui étaient donc contraires. 



Retrouvez le dossier complet de la décision n° 2021-833 DC sur le site internet du Conseil constitutionnel. [urlr.me/TRJXG](http://urlr.me/TRJXG)



# Libertés publiques et ordre public

 **Décision n° 2021-834 DC  
du 20 janvier 2022**

*Loi relative à la responsabilité pénale  
et à la sécurité intérieure*

« La mise en œuvre  
de tels systèmes de  
surveillance doit être  
assortie de garanties  
particulières de nature  
à sauvegarder le droit  
au respect de la vie  
privée. »

Saisi par deux recours émanant, respectivement, de plus de soixante députés et de plus de soixante sénateurs de quatre articles de la loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, le Conseil constitutionnel a, par sa décision n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022, partiellement censuré ses dispositions relatives au recours aux drones dans le cadre de la police administrative et a assorti de cinq réserves d'interprétation le reste des dispositions contestées.

Était en particulier contesté l'article 15 de la loi permettant le recours à des traitements d'images issues de caméras installées sur des aéronefs, y compris sans personne à bord, dans le cadre d'opérations de police administrative.

Pour l'examen de ces dispositions, le Conseil constitutionnel a rappelé que, pour répondre aux objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions, le législateur peut autoriser la captation, l'enregistrement et la transmission d'images par des aéronefs circulant sans personne à bord aux fins de recherche, de constatation ou de poursuite des infractions pénales ou aux fins de maintien de l'ordre et de la sécurité publics. Toutefois, eu égard à leur mobilité et à la hauteur à laquelle ils peuvent évoluer, ces appareils sont susceptibles de capter, en tout lieu et sans que leur présence soit détectée, des images d'un nombre très important de personnes et de suivre leurs déplacements dans un vaste périmètre. Dès lors, la mise en œuvre de tels systèmes de surveillance doit être assortie de garanties particulières de nature à sauvegarder le droit au respect de la vie privée.



En ce qui concerne le recours à ces dispositifs dans le cadre des missions de police administrative incombant aux services de l'État, le Conseil constitutionnel a jugé à cette aune que les dispositions de l'article 15 de la loi déferée permettaient le recours à des aéronefs circulant sans personne à bord qui sont susceptibles de capter et transmettre des images concernant un nombre très important de personnes, y compris en suivant leur déplacement, dans de nombreux lieux et,

« Le législateur a précisément circonscrit les finalités justifiant le recours à ces dispositifs. »

le cas échéant, sans qu'elles en soient informées. Elles portent donc atteinte au droit au respect de la vie privée.

Il a relevé que, en premier lieu, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public.

En deuxième lieu, d'une part, les services de police nationale et de gendarmerie nationale ainsi que les militaires déployés sur le territoire national ne peuvent être autorisés à faire usage de ces dispositifs qu'aux fins d'assurer la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés à des risques de commission de certaines infractions, la protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords immédiats particulièrement exposés à des risques d'intrusion ou de dégradation, la sécurité des rassemblements de personnes sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public lorsque ces rassemblements sont susceptibles d'entraîner des troubles graves à l'ordre public, la prévention d'actes de terrorisme, la régulation des flux de transport aux seules fins du maintien de l'ordre et de la sécurité publics, la surveillance des frontières et le secours aux personnes.

D'autre part, les agents des douanes ne peuvent être autorisés à recourir à de tels dispositifs qu'afin de prévenir les mouvements transfrontaliers de marchandises prohibées. Ce faisant, le législateur a précisément circonscrit les finalités justifiant le recours à ces dispositifs.

En troisième lieu, le recours à ces dispositifs ne peut être autorisé par le préfet que s'il est proportionné au regard de la finalité poursuivie. À cet égard, la demande des services compétents doit préciser cette finalité et justifier, au regard de celle-ci, la nécessité de recourir aux dispositifs aéroportés.

Par une première réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a jugé que l'autorisation du préfet déterminant cette finalité et le périmètre strictement nécessaire pour l'atteindre ainsi que le nombre maximal de caméras pouvant être utilisées simultanément



« Le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions n'assuraient pas une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées. »

dans le même périmètre géographique ne saurait, sans méconnaître le droit au respect de la vie privée, être accordée qu'après que le préfet s'est assuré que le service ne peut employer d'autres moyens moins intrusifs au regard de ce droit ou que l'utilisation de ces autres moyens serait susceptible d'entraîner des menaces graves pour l'intégrité physique des agents.

Par une deuxième réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a jugé que le renouvellement d'une telle autorisation ne saurait, sans méconnaître le droit au respect de la vie privée, être décidé par le préfet sans qu'il soit établi que le recours à ces dispositifs aéroportés demeure le seul moyen d'atteindre la finalité poursuivie.

En quatrième lieu, le Conseil constitutionnel a relevé que les dispositifs aéroportés sans personne à bord sont employés de sorte à ne recueillir ni les images de l'intérieur des domiciles ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées. Les dispositions qui étaient contestées prévoient en outre que, dans le cas où ces lieux seraient néanmoins visualisés, l'enregistrement doit être immédiatement interrompu et que, lorsqu'une telle interruption n'a pu avoir lieu compte tenu des circonstances de l'intervention, les images enregistrées sont supprimées dans un délai qui ne peut excéder quarante-huit heures à compter de la fin du déploiement du dispositif, sauf dans le cas de la transmission, dans ce délai, d'un signalement à l'autorité judiciaire.

En dernier lieu, en application du deuxième alinéa de l'article L. 242-4 du code de la sécurité intérieure, les dispositifs aéroportés ne peuvent procéder à la captation du son, ni comporter de traitements automatisés de reconnaissance faciale. Ces dispositifs aéroportés ne peuvent procéder à aucun rapprochement, interconnexion ou mise en relation automatisé avec d'autres traitements de données à caractère personnel.

Par une troisième réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions ne sauraient, sans méconnaître le droit au respect de la vie privée, être interprétées comme autorisant les services compétents à procéder à l'analyse des images

au moyen d'autres systèmes automatisés de reconnaissance faciale qui ne seraient pas placés sur ces dispositifs aéroportés.

Le Conseil constitutionnel a relevé que, en revanche, les dispositions contestées prévoyaient que, en cas d'urgence résultant d'« une exposition particulière et imprévisible à un risque d'atteinte caractérisée aux personnes ou aux biens », ces mêmes services peuvent recourir immédiatement à ces dispositifs aéroportés, pour une durée pouvant atteindre quatre heures et à la seule condition d'en avoir préalablement informé le préfet. Ainsi, ces dispositions permettaient le déploiement de caméras aéroportées, pendant une telle durée, sans autorisation du préfet, sans le réserver à des cas précis et d'une particulière gravité, et sans définir les informations qui doivent être portées à la connaissance de ce dernier. Le Conseil constitutionnel a jugé que, dès lors, elles n'assuraient pas une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées. Il a censuré en conséquence le vingt-cinquième alinéa du 6° de l'article 15.

En outre, s'agissant des dispositions de l'article 15 de la loi déferée relatives aux recours à ces dispositifs par les services de police municipale, le Conseil constitutionnel a jugé, en premier lieu, que le législateur avait permis à ces services de recourir à ces dispositifs aéroportés aux fins non seulement d'assurer la régulation des flux de transport et les mesures d'assistance et de secours

aux personnes, mais également la sécurité des manifestations sportives, récréatives ou culturelles, sans limiter cette dernière finalité aux manifestations particulièrement exposées à des risques de troubles graves à l'ordre public.

En deuxième lieu, si le législateur a prévu que le recours à ces dispositifs aéroportés devait être autorisé par le préfet, il n'avait pas prévu que ce dernier puisse y mettre fin à tout moment, dès lors qu'il constate que les conditions ayant justifié sa délivrance ne sont plus réunies.

En dernier lieu, les dispositions contestées prévoyaient que, en cas d'urgence résultant d'« une exposition particulière et imprévisible à un risque d'atteinte caractérisée aux personnes ou aux biens », ces mêmes services pouvaient recourir immédiatement à ces dispositifs aéroportés, pour une durée pouvant atteindre quatre heures et à la seule condition d'en avoir préalablement informé le préfet. Ainsi, ces dispositions permettaient le déploiement de caméras aéroportées, pendant une telle durée, sans autorisation du préfet, sans le réserver à des cas précis et d'une particulière gravité, et sans définir les informations qui doivent être portées à la connaissance de ce dernier.

Le Conseil constitutionnel a jugé que, dès lors, ces dispositions n'assuraient pas une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées. Il a en conséquence censuré le 8° de l'article 15. 



Retrouvez le dossier complet de la décision n° 2021-834 DC sur le site internet du Conseil constitutionnel. [url.me/HznpN](https://www.url.me/HznpN)



# Prévention de la diffusion en ligne de contenus à caractère terroriste

 **Décision n° 2022-841 DC**  
**du 13 août 2022**

*Loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne*

« La transposition d'une directive ou l'adaptation du droit interne à un règlement ne sauraient aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France. »

Par sa décision n° 2022-841 DC du 13 août 2022, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur certaines dispositions de la loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne, dont il avait été saisi par plus de soixante députés.

L'article unique de cette loi insère notamment les articles 6-1-1, 6-1-3 et 6-1-5 au sein de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (« LCEN »), afin de déterminer, respectivement, l'autorité compétente pour enjoindre aux fournisseurs de services d'hébergement de retirer des contenus à caractère terroriste au titre de l'article 3 du règlement (UE) 2021/784 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne, les peines applicables en cas de manquement à l'obligation d'y déférer et les voies de recours contre ces injonctions.

Ainsi, le paragraphe I de l'article 6-1-1 de la loi du 21 juin 2004 issu des dispositions qui étaient contestées donne compétence à l'autorité administrative mentionnée à l'article 6-1 de la même loi pour émettre des injonctions de retrait de contenus à caractère terroriste au titre de l'article 3 du règlement du 29 avril 2021. Le premier alinéa du paragraphe I de



l'article 6-1-3 prévoit que la méconnaissance de l'obligation de retirer de tels contenus ou d'en bloquer l'accès est punie d'un an d'emprisonnement et de 250 000 euros d'amende. Le paragraphe I de l'article 6-1-5 détermine, quant à lui, les recours pouvant être exercés contre une injonction de retrait.

S'agissant de la nature du contrôle opéré par le Conseil constitutionnel sur ces dispositions, à l'appui de leur critique de ces dispositions, les députés requérants invitaient le Conseil constitutionnel à les contrôler au regard de la liberté d'expression et de communication et, en particulier, de la liberté d'accéder aux services de communication au public en ligne et de s'y exprimer, qu'ils analysaient comme un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France.

Le Conseil constitutionnel a rappelé, sur le fondement de l'article 88-1 de la Constitution, qu'il lui appartient, saisi dans les conditions prévues par l'article 61 de la Constitution d'une loi ayant pour objet de transposer en droit interne une directive de l'Union européenne ou d'adapter le droit

interne à un règlement de l'Union européenne, de veiller au respect de cette exigence. Toutefois, la transposition d'une directive ou l'adaptation du droit interne à un règlement ne sauraient aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti. En l'absence de mise en cause d'une telle règle ou d'un tel principe, le Conseil constitutionnel n'est pas compétent pour contrôler la conformité à la Constitution de dispositions législatives qui se bornent à tirer les conséquences nécessaires de dispositions inconditionnelles et précises d'une directive ou des dispositions d'un règlement de l'Union européenne.

À cette aune, le Conseil constitutionnel a relevé que les dispositions du règlement du 29 avril 2021, et en particulier ses articles 9, 12 et 18, imposent seulement aux États membres de l'Union européenne de désigner une autorité compétente pour émettre une injonction de retrait au titre de l'article 3 du même règlement, de prévoir un recours effectif permettant aux fournisseurs de services d'hébergement de contester une telle injonction devant les juridictions de l'État membre de l'autorité qui l'a émise, ainsi que de déterminer le régime des sanctions applicables en cas de manquement. Elles confèrent ainsi aux États membres une marge d'appréciation pour choisir cette autorité et déterminer les conditions du recours ainsi que la nature et le quantum des sanctions applicables.

Le Conseil constitutionnel a jugé que, dès lors, il est bien compétent pour se prononcer

« Il est loisible au législateur d'édicter des règles concernant l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, d'écrire et d'imprimer. »



sur le grief tiré de ce que le législateur aurait méconnu la liberté d'expression et de communication en désignant l'autorité administrative compétente pour émettre ces injonctions, en ne donnant pas aux recours un caractère suspensif et en punissant d'un an d'emprisonnement et d'une amende de 250 000 euros la méconnaissance de l'obligation de retrait.

Sur le fond, pour se prononcer sur la critique tirée de la méconnaissance de la liberté d'expression et de communication, le Conseil constitutionnel a rappelé que, aux termes de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ». En l'état actuel des moyens de communication et eu égard au développement généralisé des services de communication au public en ligne

ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions, ce droit implique la liberté d'accéder à ces services et de s'y exprimer.

L'article 34 de la Constitution dispose : « La loi fixe les règles concernant ... les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ». Sur ce fondement, il est loisible au législateur d'édicter des règles concernant l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, d'écrire et d'imprimer. Il lui est aussi loisible, à ce titre, d'instituer des dispositions destinées à faire cesser des abus de l'exercice de la liberté d'expression et de communication qui portent atteinte à l'ordre public et aux droits des tiers. Cependant, la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Il s'ensuit que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

Au regard de ce cadre constitutionnel, le Conseil constitutionnel a constaté que les dispositions contestées ont pour objet d'adapter la législation nationale au règlement européen du 29 avril 2021 qui vise à lutter contre la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne. De tels contenus constituent des abus de la liberté d'expression et de communication qui portent gravement atteinte à l'ordre public et aux droits des tiers.

Le Conseil constitutionnel a relevé que, en premier lieu, d'une part, l'injonction de retrait susceptible d'être émise par l'autorité administrative compétente ne peut porter que sur des contenus à caractère terroriste précisément définis et limitativement énumérés à l'article 2 du règlement du 29 avril 2021. Son article premier prévoit, en outre, que ne peut être considéré comme ayant un caractère terroriste le contenu diffusé au public à des fins éducatives, journalistiques, artistiques ou de recherche, ou à des fins de prévention ou de lutte contre le terrorisme, y compris le contenu qui représente l'expression d'opinions

polémiques ou controversées dans le cadre du débat public.

D'autre part, l'article 3 du même règlement prévoit que l'injonction de retrait émise par l'autorité administrative compétente doit comporter non seulement la référence au type de contenu concerné, mais aussi une motivation suffisamment détaillée expliquant les raisons pour lesquelles il est considéré comme ayant un caractère terroriste.

Par ailleurs, la personnalité qualifiée mentionnée à l'article 6-1 de la loi du 21 juin 2004, désignée en son sein par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, qui est une autorité administrative indépendante, est obligatoirement informée de ces demandes de retrait et peut, en cas d'irrégularité, recommander à l'autorité compétente d'y mettre fin et, dans le cas où cette recommandation n'est pas suivie, saisir la juridiction administrative en référé ou sur requête qui doit être jugée dans le délai de soixante-douze heures.

Le Conseil constitutionnel a jugé que, ainsi, la détermination du caractère terroriste des contenus en cause n'est pas laissée à la seule appréciation de l'autorité administrative que les dispositions contestées désignent pour émettre des injonctions de retrait.

En deuxième lieu, l'injonction de retrait, qui peut faire l'objet, de la part des fournisseurs de services d'hébergement ou de contenus, de recours en référé de droit commun devant la juridiction administrative, est également susceptible, en application des dispositions de l'article 6-1-5 de la loi du 21 juin 2004, d'être contestée par la voie d'un recours spécifique en annulation devant le tribunal administratif. Celui-ci est alors tenu de statuer sur la légalité de cette injonction dans le délai de soixante-douze heures à compter de la saisine. En cas d'appel, la juridiction d'appel est tenue de statuer dans le délai d'un mois. Ainsi, les dispositions contestées permettent qu'il soit statué dans de brefs délais sur la légalité de l'injonction de retrait et, en cas d'annulation, que les contenus retirés, dont l'article 6 du règlement du 29 avril 2021 impose la conservation, soient rétablis.

## « Les dispositions contestées permettent qu'il soit statué dans de brefs délais sur la légalité de l'injonction de retrait. »

En dernier lieu, si les dispositions contestées de l'article 6-1-3 de la loi du 21 juin 2004 répriment par des sanctions pénales le manquement à l'obligation de retirer des contenus à caractère terroriste ou de bloquer l'accès à ces contenus, il résulte de l'article 3 du règlement du 29 avril 2021 qu'un tel manquement n'est pas constitué tant que le fournisseur de services d'hébergement ne peut pas se conformer à l'injonction reçue en raison d'un cas de force majeure, d'une impossibilité de fait qui ne lui est pas imputable ou des erreurs manifestes ou de l'insuffisance des informations que l'injonction contient.

Le Conseil constitutionnel a déduit de tout ce qui précède que les dispositions contestées ne méconnaissent pas la liberté d'expression et de communication. Il les a jugées par conséquent conformes à la Constitution. 🔴



Retrouvez le dossier complet de la décision n° 2022-841 DC sur le site internet du Conseil constitutionnel. [urlr.me/SpYGb](https://urlr.me/SpYGb)



# Indépendance et pluralisme des médias

 **Décision n° 2022-842 DC**  
**du 12 août 2022**

*Loi de finances rectificative pour 2022*

« Le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions contestées sont susceptibles d'affecter la garantie des ressources du secteur de l'audiovisuel public qui constitue un élément de son indépendance. »

Saisi par deux recours émanant, respectivement, de plus de soixante députés et de plus de soixante sénateurs de quatre articles de la loi de finances rectificative pour 2022, le Conseil constitutionnel a, par sa décision n° 2022-842 DC du 12 août 2022, jugé conformes à la Constitution ses dispositions relatives au financement de l'audiovisuel public mais les a assorties de deux réserves d'interprétation encadrant les choix à venir du législateur.

Les recours se rejoignaient pour contester l'article 6 de cette loi qui, d'une part, supprime la taxe dénommée « contribution à l'audiovisuel public » instituée par l'article 1605 du code général des impôts au profit des sociétés nationales de programme France Télévisions et Radio France, de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France, des sociétés ARTE-France et TV5 Monde et de l'Institut national de l'audiovisuel et, d'autre part, remplace le produit de cette contribution par l'affectation au secteur public de l'audiovisuel d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée.

Il était notamment reproché à ces dispositions de priver de garantie légale la liberté de communication des pensées et des opinions ainsi que l'indépendance et le pluralisme des médias, faute d'assurer la pérennité du financement de l'audiovisuel public. Les auteurs des deux recours faisaient en particulier valoir qu'elles ne prévoient de lui affecter une fraction de taxe sur la valeur ajoutée que jusqu'au 31 décembre 2024. En outre, pour les années 2023 et 2024, les députés faisaient valoir que le montant affecté n'est pas garanti, dès lors que le législateur peut le modifier, et les sénateurs faisaient valoir que les modalités de

détermination de ce montant étaient insuffisamment définies. Les députés requérants estimaient également que ces dispositions méconnaissaient un principe fondamental reconnu par les lois de la République, qui résulterait d'une loi du 31 mai 1933 portant fixation du budget général de l'exercice 1933, selon lequel le secteur de l'audiovisuel public devrait être financé par une redevance.

Le Conseil a jugé, en premier lieu, que, en se bornant à prévoir que, « en vue d'en consacrer le produit aux dépenses de la radiodiffusion, il est institué... sur les installations réceptrices de radiodiffusion, une redevance pour droit d'usage », l'article 109 de la loi du 31 mai 1933 n'a eu ni pour objet ni pour effet de consacrer un principe selon lequel le secteur de l'audiovisuel public ne pourrait être financé que par une redevance. Cette loi ne saurait donc avoir donné naissance à un principe fondamental reconnu par les lois de la République.

Le Conseil constitutionnel a rappelé, en second lieu, que, aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ». La libre communication des pensées et des opinions ne serait pas effective si le public auquel s'adressent les moyens de communication audiovisuels n'était pas à même de disposer, aussi bien dans le cadre du secteur privé que dans celui du secteur public, de programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractère différent en respectant l'impératif d'honnêteté de l'information. Ainsi, les auditeurs et les téléspectateurs, qui sont au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11, doivent être à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions.

S'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant,

d'autres dispositions, c'est à la condition que l'exercice de ce pouvoir n'aboutisse pas à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel.

À cette aune, le Conseil constitutionnel a jugé que, en supprimant, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, la contribution à l'audiovisuel public, les dispositions contestées sont susceptibles d'affecter la garantie des ressources du secteur de l'audiovisuel public qui constitue un élément de son indépendance, laquelle concourt à la mise en œuvre de la liberté de communication.

Toutefois, d'une part, ces dispositions prévoient que, au titre de l'année 2022, les recettes du compte de concours financier sont constituées d'une fraction du produit de taxe sur la valeur ajoutée d'un montant équivalent au produit de la contribution à l'audiovisuel public au titre de cette même année.

D'autre part, ces mêmes dispositions prévoient que, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023 et jusqu'au 31 décembre 2024, les recettes du compte de concours financiers proviennent d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée déterminée chaque année par la loi de finances de l'année.

Par deux réserves d'interprétation, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il incombera au législateur, d'une part, dans les lois de finances pour les années 2023 et 2024 et, d'autre part, pour la période postérieure au 31 décembre 2024, de fixer le montant de ces recettes afin que les sociétés et l'établissement de l'audiovisuel public soient à même d'exercer les missions de service public qui leur sont confiées. Le Conseil constitutionnel sera le juge du respect de ces exigences.

Sous ces réserves, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions contestées ne méconnaissent pas les exigences résultant de l'article 11 de la Déclaration de 1789. 



Retrouvez le dossier complet de la décision n° 2022-842 DC sur le site internet du Conseil constitutionnel. [urll.me/tRLcs](https://www.conseil-constitutionnel.fr/urll.me/tRLcs)



# Protection de l'environnement et des générations futures

 **Décision n° 2022-843 DC**  
**du 12 août 2022**

*Loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat*

« Le Conseil constitutionnel a jugé que, au regard de son objet et de ses effets, l'installation et la mise en service d'un terminal méthanier flottant sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement. »

**S**aisi de la loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat par deux recours émanant, respectivement, de plus de soixante députés et de plus de soixante sénateurs, le Conseil constitutionnel a encadré en des termes inédits, par des réserves d'interprétation énoncées sur le fondement de la Charte de l'environnement, la mise en œuvre de dispositions concernant le déploiement d'un terminal méthanier flottant et certaines installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles.

Étaient notamment contestés par les députés requérants l'article 29 de la loi déferée, relatif au régime de maintien en exploitation d'un terminal méthanier flottant, ainsi que son article 30 prévoyant les règles de procédure applicables au projet d'installation d'un terminal méthanier flottant sur le site portuaire du Havre.

Les trois premiers paragraphes de l'article 29 prévoient, d'une part, la possibilité pour le ministre chargé de l'énergie d'imposer à un opérateur de maintenir en exploitation un terminal méthanier flottant pendant la durée qu'il fixe et de lui assigner des capacités de traitement de gaz naturel liquéfié à atteindre et, d'autre part, les règles auxquelles cette installation est soumise.

L'article 30 prévoit les dérogations procédurales, notamment au code de l'environnement, applicables au projet d'installation d'un terminal méthanier flottant sur le site portuaire du Havre.

## « Les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins. »

Les députés requérants reprochaient à ces dispositions de méconnaître l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et les exigences découlant des articles 1<sup>er</sup>, 5 et 6 de la Charte de l'environnement. À l'appui de ces griefs, ils faisaient valoir, d'une part, que, en permettant le maintien en exploitation d'un terminal méthanier flottant et, d'autre part, en prévoyant des dérogations nombreuses et disproportionnées aux règles environnementales pour l'installation du terminal méthanier situé au Havre, le législateur aurait autorisé qu'il soit porté à l'environnement des atteintes irréversibles.

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

L'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement dispose que « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ». Les limitations apportées par le législateur à l'exercice de ce droit doivent être liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.

Aux termes de l'article 6 de la Charte de l'environnement, « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ». Il appartient au législateur de déterminer, dans le respect du principe de conciliation posé par ces dispositions, les modalités de sa mise en œuvre.

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 ». 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.

À cette aune, constatant qu'un terminal méthanier flottant est un navire servant d'installation de traitement de gaz naturel liquéfié, amarré dans un port où il est raccordé, par une canalisation, à un réseau de transport de gaz naturel, le Conseil constitutionnel a jugé que, au regard de son objet et de ses effets, l'installation et la mise en service d'un terminal méthanier flottant sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement.

Le Conseil constitutionnel a relevé que, toutefois, en premier lieu, il résulte des travaux préparatoires que ces dispositions visent à répondre à des difficultés d'approvisionnement énergétique en gaz par l'augmentation des capacités nationales de traitement de gaz naturel liquéfié. Ce faisant, elles mettent en œuvre les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au nombre desquels figurent l'indépendance de la nation ainsi que les éléments essentiels de son potentiel économique.

En deuxième lieu, les dispositions contestées prévoient que le maintien en exploitation d'un terminal méthanier flottant ainsi que l'installation d'un tel terminal sur le site portuaire du Havre est possible lorsqu'il est



Retrouvez le dossier complet de la décision n° 2022-843 DC sur le site internet du Conseil constitutionnel. [urlr.me/7GMRF](https://www.urlr.me/7GMRF)



nécessaire d'augmenter les capacités nationales de traitement de gaz naturel liquéfié afin d'assurer la sécurité d'approvisionnement.

Par une réserve d'interprétation formulée en des termes inédits, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il résulte cependant du préambule de la Charte de l'environnement que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation et que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins. Dès lors, sauf à méconnaître l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement, ces dispositions ne sauraient s'appliquer que dans le cas d'une menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en gaz.

En troisième lieu, les dispositions de l'article 29 prévoient que le terminal méthanier flottant désigné par arrêté est soumis aux règles et aux contrôles internationalement reconnus de sécurité applicables à la catégorie

des navires, ainsi qu'à l'ensemble des prescriptions prises par le préfet sur proposition de l'autorité investie du pouvoir de police portuaire, afin notamment de prévenir les inconvénients ou dangers pour l'environnement. Ces prescriptions précisent les obligations liées au démantèlement ou à l'adaptation des installations et des équipements à l'issue de leur exploitation, incluant les éventuelles obligations de renaturation du site.

En quatrième lieu, d'une part, les dispositions de l'article 30, qui prévoient des dérogations procédurales, ne s'appliquent que pour la réalisation d'un terminal méthanier flottant sur le site portuaire du Havre et pour une durée d'exploitation qui ne peut dépasser cinq ans. D'autre part, ces dérogations, qui sont limitativement énumérées, ne peuvent être mises en œuvre que si elles sont strictement proportionnées aux besoins de ce projet et jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2025. Dans tous les cas, le public est informé sur les incidences notables du projet sur l'environnement et la santé humaine et l'exploitant doit se conformer aux mesures d'évitement et de réduction des atteintes à des espèces protégées et à leurs habitats. En outre, dans un délai de six mois à compter de la mise en service du terminal, l'exploitant est tenu de réaliser une étude, mise à la disposition du public, sur les impacts environnementaux associés à l'exploitation du terminal. Il doit également, six mois avant la fin de l'exploitation, remettre une étude, mise à disposition du public, sur les conditions de démantèlement de l'exploitation, les mesures de compensation mises en œuvre et l'état de la biodiversité et des sols. Par ailleurs, les décisions de l'autorité compétente prises en application de ces dérogations peuvent faire l'objet de recours devant le juge administratif, y compris par la voie du référé.

De l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel a déduit que sous la réserve précédemment énoncée, les dispositions contestées sont conformes à la Constitution.

Était également contesté par les députés requérants, notamment, l'article 36 de la loi déferée, permettant de rehausser le plafond d'émissions de gaz à effet de serre applicable à



certaines installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles.

Les députés requérants dénonçaient les dommages irréversibles qu'un tel rehaussement causerait à l'environnement ainsi que l'absence de précision sur la portée de l'obligation de compensation de cette mesure prévue par les dispositions déferées. Il en résulterait, selon eux, une méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de l'article 6 de la Charte de l'environnement.

À l'aune du cadre constitutionnel précédemment rappelé, le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions, en permettant le rehaussement du plafond d'émissions de ces installations, portent atteinte à l'environnement.

Il a relevé que, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu limiter le risque de défaillance du système électrique national. Il a ainsi mis en œuvre les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au nombre desquels figurent l'indépendance de la nation ainsi que les éléments essentiels de son potentiel économique.

D'une part, un tel rehaussement ne peut intervenir qu'en cas de menace sur la sécurité d'approvisionnement en électricité de tout ou partie du territoire national.

Par la même réserve d'interprétation que celle énoncée à propos du déploiement d'un terminal méthane flottant, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il résulte du préambule de la Charte de l'environnement que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation et que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins. Dès lors, sauf à méconnaître l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement, ces dispositions ne sauraient s'appliquer que dans le cas d'une menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en électricité.

D'autre part, les exploitants des installations concernées sont soumis, sous peine de sanctions, à une obligation de compensation

## « Il résulte du préambule de la Charte de l'environnement que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation. »

des émissions de gaz à effet de serre résultant du rehaussement du plafond d'émissions. Cette compensation doit permettre de financer des projets, situés sur le territoire français, favorisant notamment le renouvellement forestier, le boisement, l'agroforesterie, l'agrosylvopastoralisme ou l'adoption de toute pratique agricole réduisant les émissions de gaz à effet de serre ou de toute pratique favorisant le stockage naturel de carbone. Par ailleurs, en application de l'article L. 229-55 du code de l'environnement, les réductions et séquestrations d'émissions issues de ces projets doivent être mesurables, vérifiables, permanentes et additionnelles.

Par une réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il incombe au pouvoir réglementaire de fixer le niveau et les modalités de cette obligation afin de compenser effectivement la hausse des émissions de gaz à effet de serre et de ne pas compromettre le respect des objectifs de réduction de ces émissions et de réduction de consommation énergétique primaire des énergies fossiles fixés par l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

Sous ces deux réserves, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les dispositions contestées. 

saisines  
QPC entre le  
1<sup>er</sup> septembre  
2021 et le  
31 août 2022

79

censures

24

décisions  
QPC

79

3

réserves  
d'interprétation

# La question prioritaire de constitutionnalité

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 2021 à août 2022.

# Constitution et droit de l'Union européenne

 **Décision n° 2021-940 QPC du 15 octobre 2021**

*Obligation pour les transporteurs aériens de réacheminer les étrangers dont l'entrée en France est refusée*

« Cette obligation ne méconnaît pas l'interdiction de déléguer l'exercice de la force publique à des personnes privées. »

Par sa décision n° 2021-940 QPC du 15 octobre 2021, le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution l'obligation pour les transporteurs aériens de réacheminer un ressortissant étranger dont l'entrée en France a été refusée, qui n'a ni pour objet ni pour effet de leur confier une mission de surveillance ou de contrainte. Sa décision se fonde sur le constat que cette obligation ne méconnaît pas l'interdiction de déléguer l'exercice de la force publique à des personnes privées, qualifiée en des termes inédits de « principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France ».

Le Conseil constitutionnel 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. 213-4 et du 1° de l'article L. 625-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Les dispositions contestées de l'article L. 213-4 du CESEDA visent à assurer la transposition de la directive 2001/51/CE du Conseil du 28 juin 2001 visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 en prévoyant que l'entreprise de transport aérien ou maritime est tenue de ramener une personne étrangère non ressortissante d'un État membre de l'Union européenne en cas de refus d'entrée sur le territoire national.

Il était reproché à ces dispositions d'obliger les entreprises de transport aérien à réacheminer les personnes étrangères auxquelles l'accès au territoire national a été refusé, le cas échéant en exerçant des contraintes sur celles dont le comportement présente un risque

pour la sécurité à bord de l'aéronef. Ces dispositions auraient eu ainsi pour effet de déléguer à une personne privée des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la force publique, en violation de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Pour trancher ce débat, le Conseil constitutionnel s'est fondé sur sa jurisprudence constante visant à assurer la cohérence entre l'ordre juridique interne et l'ordre juridique de l'Union européenne. Lorsqu'une méconnaissance des droits et libertés protégés par la Constitution trouve son origine dans un acte de l'Union européenne alors que ces droits et libertés sont également protégés par l'ordre juridique européen, le Conseil constitutionnel laisse aux juges de droit commun du droit de l'Union – c'est-à-dire aux juridictions administratives et judiciaires françaises et, le cas échéant, à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) – le soin d'en assurer le respect. Si, en revanche, sont en cause des règles et principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France, c'est au Conseil constitutionnel lui-même qu'il revient d'en assurer le respect.

À cette aune, le Conseil constitutionnel a relevé que les dispositions contestées, qui ne portent que sur l'obligation faite aux transporteurs de réacheminer des personnes étrangères, se bornaient à tirer les conséquences nécessaires de dispositions inconditionnelles et précises de la directive du 28 juin 2001.

Par conséquent, en application de sa jurisprudence constante, il a jugé qu'il n'était compétent pour contrôler la conformité des dispositions contestées aux droits et libertés que la Constitution garantit que dans la mesure où ces dispositions mettent en cause une règle ou un principe qui, ne trouvant pas de protection équivalente dans le droit de l'Union européenne, est inhérent à l'identité constitutionnelle de la France.

Or, sur le fond, le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il résulte de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice



de la « force publique » nécessaire à la garantie des droits et a jugé, de manière inédite, que cette exigence constitue un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France.

Exerçant dès lors un contrôle des dispositions contestées au regard de cette exigence constitutionnelle, il a observé notamment que la décision de mettre en œuvre le réacheminement d'une personne non admise sur le territoire français relève de la compétence exclusive des autorités chargées du contrôle des personnes à la frontière et que les dispositions contestées n'avaient ni pour objet ni pour effet de mettre à la charge de ces entreprises une obligation de surveiller la personne devant être réacheminée ou d'exercer sur elle une contrainte, de telles mesures relevant des seules compétences des autorités de police.

Par ces motifs, il a écarté le grief tiré de la méconnaissance de l'article 12 de la Déclaration de 1789 et déclaré conformes à la Constitution les dispositions contestées. 🗳️



Retrouvez le dossier complet de la décision n° 2021-940 QPC et la vidéo de l'audience sur le site internet du Conseil constitutionnel. [urlr.me/t2HF4](https://urlr.me/t2HF4)





# Droit du travail

 **Décision n° 2021-947 QPC  
du 19 novembre 2021**

 **Qualité d'électeur aux élections professionnelles**

**S**aisi par la chambre sociale de la Cour de cassation, le Conseil constitutionnel a censuré, par sa décision n° 2021-947 QPC du 19 novembre 2021, comme portant une atteinte manifestement disproportionnée au principe de participation des travailleurs l'article L. 2314-18 du code du travail dans sa rédaction résultant de l'ordonnance du 22 septembre 2017, ratifiée par l'article 3 de la loi n° 2018-217 du 29 mars 2018 ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.

Les dispositions contestées prévoyaient que tout salarié âgé de seize ans révolus, travaillant depuis trois mois au moins dans l'entreprise et n'ayant fait l'objet d'aucune interdiction, déchéance ou incapacité relatives à ses droits civiques, peut participer en qualité d'électeur à l'élection du comité social et économique.

Sur le fondement de ces dispositions, la Cour de cassation jugeait de manière constante que devaient néanmoins être exclus du corps électoral les salariés qui soit disposent d'une délégation écrite particulière d'autorité leur permettant d'être assimilés au chef d'entreprise, soit représentent effectivement ce dernier devant les institutions représentatives du personnel.

Il était reproché à ces dispositions par le syndicat requérant de méconnaître le principe de participation des travailleurs dès lors que, telles qu'interprétées par la Cour de cassation, elles privaient les salariés susceptibles d'être assimilés à l'employeur de la qualité

d'électeur aux élections professionnelles, et donc de toute représentation au comité social et économique.

Le Conseil constitutionnel a rappelé que, selon le huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, « Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises ». L'article 34 de la Constitution range dans le domaine de la loi la détermination des principes fondamentaux du droit du travail. Ainsi, c'est au législateur qu'il revient de déterminer, dans le respect du principe énoncé au huitième alinéa du Préambule, les conditions et garanties de sa mise en œuvre et, en particulier, les modalités selon lesquelles la représentation des travailleurs est assurée dans l'entreprise.

À cette aune, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions en jugeant que, en privant des salariés de toute possibilité de participer en qualité d'électeur à l'élection du comité social et économique, au seul motif qu'ils disposent d'une telle délégation ou d'un tel pouvoir de représentation, ces dispositions portent une atteinte manifestement disproportionnée au principe de participation des travailleurs.

Jugeant en outre que l'abrogation immédiate des dispositions déclarées inconstitutionnelles aurait pour effet de supprimer toute condition pour être électeur aux élections professionnelles et entraînerait ainsi des conséquences manifestement excessives, le Conseil constitutionnel a reporté au 31 octobre 2022 la date de cette abrogation. Les mesures prises avant cette date en application des dispositions déclarées inconstitutionnelles ne peuvent être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité. 



Retrouvez le dossier complet de la décision n° 2021-947 QPC et la vidéo de l'audience sur le site internet du Conseil constitutionnel.  
[urlr.me/76nj2](https://www.conseil-constitutionnel.fr/decisions/decision-2021-947-qpc)



# Code de la route

 **Décision n° 2021-948 QPC  
du 24 novembre 2021**

*Signalement des contrôles routiers  
par des services électroniques*

« Ces dispositions, qui ont pour objet d'éviter que les automobilistes puissent se soustraire à certains contrôles de police, poursuivent l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions. »

**P**ar sa décision n° 2021-948 QPC du 24 novembre 2021, le Conseil constitutionnel a censuré partiellement des dispositions permettant l'interdiction, en cas de contrôles routiers, de l'exploitation de services d'aide à la conduite ou à la navigation.

Le Conseil constitutionnel avait été saisi le 16 septembre 2021 par le Conseil d'État d'une QPC relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 130-11 et L. 130-12 du code de la route, dans leur rédaction issue de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

L'article L. 130-11 du code de la route prévoit que l'autorité administrative peut, à l'occasion de certains contrôles routiers, interdire aux exploitants d'un service électronique d'aide à la conduite ou à la navigation par géolocalisation de rediffuser les messages et indications émis par les utilisateurs de ce service. Le 1° de l'article L. 130-12 du même code punit de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait pour ces exploitants de méconnaître une telle interdiction.

Il était notamment reproché par la société requérante à ces dispositions de porter à la liberté d'expression et de communication une atteinte qui ne serait ni nécessaire, ni adaptée, ni proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur.

Le Conseil constitutionnel a rappelé que, aux termes de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ». En l'état actuel des moyens de communication et eu égard

au développement généralisé des services de communication au public en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions, ce droit implique la liberté d'accéder à ces services et de s'y exprimer.

En outre, sur le fondement de l'article 34 de la Constitution, il est loisible au législateur d'édicter des règles de nature à concilier la poursuite de l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions avec l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, écrire et imprimer. Cependant, la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Il s'ensuit que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

À cette aune, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions contestées, qui permettent à l'autorité administrative de priver des utilisateurs de services de communication au public en ligne de la possibilité d'échanger certaines informations, portent atteinte à la liberté d'expression et de communication.

Il a relevé, en premier lieu, que ces dispositions, qui ont pour objet d'éviter que les automobilistes puissent se soustraire à certains contrôles de police, poursuivent l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions.

En deuxième lieu, il a relevé notamment que, d'une part, l'interdiction prévue par l'article L. 130-11 du code de la route ne s'applique qu'aux services électroniques dédiés spécifiquement à l'aide à la conduite et à la navigation routières. D'autre part, cette interdiction ne peut être prononcée que dans le cas de contrôles routiers impliquant l'interception des véhicules ou d'autres contrôles limitativement énumérés, au nombre desquels ne figurent pas les contrôles de vitesse.

En troisième lieu, la durée de l'interdiction est limitée à deux heures en cas de

contrôle d'alcoolémie ou de stupéfiants, et à douze heures dans les autres cas. En outre, le périmètre de cette interdiction ne peut s'étendre au-delà d'un rayon de dix kilomètres autour du point de contrôle routier lorsque celui-ci est situé hors agglomération et au-delà de deux kilomètres en agglomération.

En dernier lieu, le paragraphe II de l'article L. 130-11 prévoit que, sur le réseau routier national, cette interdiction ne peut porter sur les informations relatives aux événements et circonstances liés à la sécurité routière prévus à l'article 3 du règlement délégué de la Commission européenne du 15 mai 2013 mentionnée ci-dessus, c'est-à-dire celles portant sur le caractère glissant de la chaussée, la présence d'obstacle sur la route, une zone d'accident ou de travaux, une visibilité réduite, un conducteur en contresens, une obstruction non gérée ou des conditions météorologiques exceptionnelles.

Le Conseil constitutionnel a relevé que, en revanche, hors du réseau routier national, cette interdiction visait, sans exception, toute information habituellement rediffusée aux utilisateurs par l'exploitant du service. Il en a déduit qu'elle était susceptible de s'appliquer à de nombreuses informations sans rapport avec la localisation des contrôles de police. Dans ces conditions, cette interdiction portait à la liberté d'expression et de communication une atteinte qui n'est pas adaptée, nécessaire et proportionnée au but poursuivi.

Par ces motifs, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les dispositions limitant au réseau national la préservation de la possibilité d'échanger des informations qui sont sans rapport avec la localisation des contrôles de police. Aucun motif ne justifiant de reporter les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité, il a jugé que celle-ci devait intervenir donc à compter de la date de publication de sa décision. 



Retrouvez le dossier complet de la décision n° 2021-948 QPC et la vidéo de l'audience sur le site internet du Conseil constitutionnel. [url.me/NKdqy](https://www.conseil-constitutionnel.fr/decisions/2021-948-qpc)



# Droit au respect de la vie privée et recherche des auteurs d'infractions

⚖️ **Décision n° 2021-952 QPC**  
du 3 décembre 2021

⚖️ **Décision n° 2022-993 QPC**  
du 20 mai 2022

⚖️ **Décision n° 2022-1000 QPC**  
du 17 juin 2022

⤷ *Réquisition de données de connexion dans le cadre de la procédure pénale*

« Les dispositions contestées autorisaient le procureur de la République et les officiers et agents de police judiciaire à se faire communiquer des données de connexion ou à y avoir accès. »

Par trois décisions rendues en fin d'année 2021 et au premier semestre 2022 sur renvoi de la chambre criminelle de la Cour de cassation, le Conseil constitutionnel a précisé les bornes constitutionnelles de la réquisition des données de connexion à différentes phases de la procédure pénale.

La QPC n° 2021-952 avait trait à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de dispositions des articles 77-1-1 et 77-1-2 du code de procédure pénale relatives à la réquisition de données de connexion dans le cadre de l'enquête préliminaire.

Il était reproché à ces dispositions par le requérant de permettre au procureur de la République d'autoriser, sans contrôle préalable d'une juridiction indépendante, la réquisition d'informations issues d'un système informatique ou d'un traitement de données nominatives, qui comprennent les données de connexion. Il en serait résulté une méconnaissance, notamment, du droit au respect de la vie privée, ainsi que des droits de la défense et du droit à un recours juridictionnel effectif.

Par sa décision n° 2021-952 QPC du 3 décembre 2021, le Conseil constitutionnel a rappelé que, aux termes de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression ». La liberté proclamée par cet article implique le droit au respect de la vie privée.

En vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Il lui incombe d'assurer la conciliation entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infraction et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée.

À cette aune, le Conseil constitutionnel a relevé que, en permettant de requérir des informations issues d'un système informatique ou d'un traitement de données nominatives, les dispositions contestées autorisaient le procureur de la République et les officiers et agents de police judiciaire à se faire communiquer des données de connexion ou à y avoir accès.

Il a jugé que, d'une part, les données de connexion comportent notamment les données relatives à l'identification des personnes, à leur localisation et à leurs contacts téléphoniques et numériques ainsi qu'aux services de communication au public en ligne qu'elles consultent. Compte tenu de leur nature, de leur diversité et des traitements dont elles peuvent faire l'objet, les données de connexion fournissent sur les personnes en cause ainsi que, le cas échéant, sur des tiers, des informations nombreuses et précises, particulièrement attentatoires à leur vie privée.

D'autre part, en application des dispositions contestées, la réquisition de ces données était autorisée dans le cadre d'une enquête préliminaire qui pouvait porter sur tout type d'infraction et qui n'était pas justifiée par l'urgence ni limitée dans le temps.

Le Conseil a en outre jugé que, si ces réquisitions étaient soumises à l'autorisation du procureur de la République, magistrat de l'ordre judiciaire auquel il revient, en application de l'article 39-3 du code de procédure pénale, de contrôler la légalité des moyens mis en œuvre par les enquêteurs et la proportionnalité des actes d'investigation au regard de la nature et de la gravité des faits, le législateur n'avait assorti le recours aux réquisitions de données de connexion d'aucune autre garantie.

Le Conseil constitutionnel en a déduit que, dans ces conditions, le législateur n'avait

## « Le législateur n'avait assorti le recours aux réquisitions de données de connexion d'aucune autre garantie. »

pas entouré la procédure prévue par les dispositions contestées de garanties propres à assurer une conciliation équilibrée entre le droit au respect de la vie privée et l'objectif à valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions. Il a en conséquence déclaré les dispositions contestées contraires à la Constitution et, relevant que l'abrogation immédiate des dispositions contestées entraînerait des conséquences manifestement excessives, a jugé qu'il y avait lieu de reporter au 31 décembre 2022 la date de l'abrogation de ces dispositions. Les mesures prises avant cette date ne peuvent être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité.

Puis, saisi de dispositions des articles 60-1 et 60-2 du code de procédure pénale relatives à la réquisition de données de connexion dans le cadre de l'enquête de flagrance, le Conseil constitutionnel était appelé à se prononcer sur le reproche qui leur était adressé de permettre au procureur de la République ou à l'officier de police judiciaire, dans le cadre d'une telle enquête, de requérir la communication de données de connexion sans le contrôle préalable d'une juridiction indépendante, au mépris du droit au respect de la vie privée.

Pour le contrôle de ces dispositions, le Conseil constitutionnel a appliqué, par sa décision n° 2022-993 QPC du 20 mai 2022, la même grille d'analyse constitutionnelle que celle déployée par sa décision précitée du 3 décembre 2021.

À cette aune, il a jugé que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions.



Retrouvez le dossier complet de la décision n° 2021-952 QPC et la vidéo de l'audience sur le site internet du Conseil constitutionnel.  
[urlr.me/jSP5M](https://urlr.me/jSP5M)





Il a relevé que, d'une part, ces dispositions ne permettent les réquisitions de données que dans le cadre d'une enquête de police portant sur un crime flagrant ou un délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement. D'autre part, la durée de cette enquête est limitée à huit jours. Elle ne peut être prolongée, pour une nouvelle durée maximale de huit jours, sur décision du procureur de la République, que si l'enquête porte sur un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement égale ou supérieure à cinq ans et si les investigations ne peuvent être différées.

Enfin, ces réquisitions ne peuvent intervenir qu'à l'initiative du procureur de la République, d'un officier de police judiciaire ou, sous le contrôle de ce dernier, d'un agent de police judiciaire. Ces officiers et agents étant placés sous la direction du procureur de la République, les réquisitions sont mises

en œuvre sous le contrôle d'un magistrat de l'ordre judiciaire auquel il revient, en application de l'article 39-3 du code de procédure pénale, de contrôler la proportionnalité des actes d'investigation au regard de la nature et de la gravité des faits.

Par ces motifs, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions contestées opèrent une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions et le droit au respect de la vie privée.

Enfin, le Conseil constitutionnel s'est prononcé par sa décision n° 2022-1000 du 17 juin 2022 sur des dispositions relatives à la réquisition de données de connexion dans une information judiciaire, telles qu'elles figuraient à l'article 99-3 du code de procédure pénale, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, et à l'article 99-4 du même code, dans sa rédaction issue de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

Il leur était notamment reproché de permettre au juge d'instruction, ou à un officier de police judiciaire commis par lui, de requérir la communication de données de connexion alors qu'une instruction peut porter sur tout type d'infraction et qu'elle n'est pas justifiée par l'urgence ni limitée dans le temps. Il en serait résulté une méconnaissance du droit au respect de la vie privée.

Appliquant la même grille d'analyse constitutionnelle que celle mobilisée par ses deux précédentes décisions, le Conseil constitutionnel a jugé que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions.

En second lieu, la réquisition de données de connexion intervient à l'initiative du juge d'instruction, magistrat du siège dont l'indépendance est garantie par la Constitution, ou d'un officier de police judiciaire qui y a été autorisé par une commission rogatoire délivrée par ce magistrat.

D'une part, ces dispositions ne permettent la réquisition de données de connexion que dans le cadre d'une information judiciaire, dont l'ouverture n'est obligatoire qu'en matière criminelle et pour certains délits. Si une information peut également être ouverte pour les autres infractions, le juge d'instruction ne peut informer, en tout état de cause, qu'en vertu d'un réquisitoire du procureur de la République ou, en matière délictuelle et dans les conditions prévues aux articles 85 et suivants du code de procédure pénale, à la suite d'une plainte avec constitution de partie civile.

D'autre part, dans le cas où la réquisition de données de connexion est mise en œuvre par un officier de police judiciaire en exécution d'une commission rogatoire, cette commission rogatoire, datée et signée par le magistrat, précise la nature de l'infraction, objet des poursuites, et fixe le délai dans lequel elle doit être retournée avec les procès-verbaux dressés pour son exécution



Retrouvez le dossier complet de la décision n° 2022-993 QPC et la vidéo de l'audience sur le site internet du Conseil constitutionnel.  
[urlr.me/rc8zJ](https://www.urlr.me/rc8zJ)



par l'officier de police judiciaire. Ces réquisitions doivent se rattacher directement à la répression de cette infraction et sont, conformément à l'article 152 du code de procédure pénale, mises en œuvre sous la direction et le contrôle du juge d'instruction.

En outre, conformément aux articles 175-2 et 221-1 du code de procédure pénale, la durée de l'information ne doit pas, sous le contrôle de la chambre de l'instruction, excéder un délai raisonnable au regard de la gravité des faits reprochés à la personne mise en examen, de la complexité des investigations nécessaires à la manifestation de la vérité et de l'exercice des droits de la défense.

De l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel a déduit que les dispositions contestées opéraient une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions et le droit au respect de la vie privée. Il les a jugées conformes à la Constitution. 🇫🇷



## La 1 000<sup>e</sup> QPC

Le 25 avril 2022, le Conseil constitutionnel a enregistré sa millième saisine dans le cadre de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), instituée par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et mise en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> mars 2010. Elle portait sur l'accès à des données de connexion dans le cadre de la procédure pénale.

En vertu de l'article 61-1 de la Constitution, le Conseil constitutionnel, saisi par le Conseil d'État ou la Cour de cassation d'une QPC présentée par tout justiciable à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, est compétent pour dire si une disposition législative porte ou non atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit.

Depuis douze ans, ce nouveau droit reconnu au citoyen permet ainsi au Conseil constitutionnel d'opérer un contrôle *a posteriori* des lois (après la promulgation de la loi), alors que, précédemment, il ne pouvait

examiner la conformité de la loi à la Constitution qu'*a priori* (avant sa promulgation) et à la condition d'en être saisi par des autorités publiques ou parlementaires.

Dès le printemps 2019, le nombre total de saisines *a posteriori* traitées par le Conseil constitutionnel avait dépassé le nombre de saisines *a priori* dont il a traité depuis sa propre création en 1958.

L'enregistrement de cette millième QPC constitue un nouvel indice du succès de la QPC, que le président du Conseil constitutionnel, Laurent Fabius, désigne volontiers comme la « question citoyenne ».

Conformément au souhait du président Fabius, le Conseil constitutionnel déploiera d'ici le début de l'année 2023 un portail internet de la question prioritaire de constitutionnalité, qui innovera en permettant à toutes et tous d'avoir une vision complète de l'actualité de la QPC devant l'ensemble des juridictions françaises.



Retrouvez le dossier complet de la décision n° 2022-1000 QPC et la vidéo de l'audience sur le site internet du Conseil constitutionnel.  
[urlr.me/ybPf8](https://www.urlr.me/ybPf8)



# Réforme de la haute fonction publique

## **Décision n° 2021-961 QPC du 14 janvier 2022**

*Nominations au sein des services d'inspection générale de l'État, au grade de maître des requêtes du Conseil d'État et de conseiller référendaire à la Cour des comptes*

« Ces dispositions ne pouvaient être regardées comme des dispositions législatives au sens de l'article 61-1 de la Constitution. »

Par sa décision n° 2021-961 QPC du 14 janvier 2022, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution certaines dispositions de l'ordonnance du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État relatives aux commissions chargées de proposer la nomination aux grades de maître des requêtes au Conseil d'État et de conseiller référendaire à la Cour des comptes.

Il avait été saisi le 18 octobre 2021 par le Conseil d'État d'une QPC relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 6 de cette ordonnance et des articles L. 133-12-3 et L. 133-12-4 du code de justice administrative, dans leur rédaction issue de la même ordonnance, et des articles L. 122-9 et L. 122-10 du code des juridictions financières, dans la même rédaction.

Il était reproché par les requérants aux dispositions de l'article 6 de l'ordonnance de ne pas entourer de garanties suffisantes les conditions d'exercice au sein des services d'inspection générale. Ils estimaient que ces dispositions étaient dès lors entachées d'incompétence négative dans une mesure affectant le principe constitutionnel d'indépendance des membres des services d'inspection générale de l'État, qu'ils demandaient au Conseil constitutionnel de reconnaître sur le fondement de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ainsi que, le cas échéant, de son article 16.

Ils critiquaient, d'autre part, les autres dispositions renvoyées en ce qu'elles prévoyaient que les commissions chargées de proposer la nomination aux grades de maître des requêtes au Conseil d'État et de conseiller référendaire à la Cour des comptes sont composées pour moitié de personnalités nommées par le Président de la

République et les présidents des assemblées parlementaires, sans prévoir de règle de départage des voix. Il en résultait selon eux une méconnaissance des principes d'indépendance et d'impartialité des fonctions juridictionnelles ainsi que de la séparation des pouvoirs, protégés par l'article 16 de la Déclaration de 1789, en raison du risque d'immixtion des pouvoirs législatif et exécutif dans l'exercice des missions juridictionnelles et de blocage de l'activité des commissions.

S'agissant de l'article 6 de l'ordonnance du 2 juin 2021, le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il ne peut être saisi par la voie de la question prioritaire de constitutionnalité que de dispositions de nature législative. Si les dispositions d'une ordonnance adoptée selon la procédure prévue à l'article 38 de la Constitution acquièrent valeur législative à compter de sa signature lorsqu'elles ont été ratifiées par le législateur, elles doivent être regardées, dès l'expiration du délai de l'habilitation, comme des dispositions législatives au sens de l'article 61-1 de la Constitution dans les matières qui sont du domaine législatif.

Or, le Conseil constitutionnel a jugé, d'une part, qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose que soit garantie l'indépendance des services d'inspection générale de l'État et, d'autre part, que l'article 6 de l'ordonnance du 2 juin 2021, qui se borne à définir les conditions d'affectation à des emplois au sein de services d'inspection de l'État, ne met pas en cause des règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires de l'État.

Par conséquent, ces dispositions ne pouvaient être regardées comme des dispositions législatives au sens de l'article 61-1 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel en a déduit qu'il n'y avait pas lieu, pour lui, de statuer sur leur conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution.

S'agissant des dispositions contestées du code de justice administrative et du code des juridictions financières relatives aux commissions chargées de proposer la nomination aux grades de maître des requêtes au Conseil d'État et de conseiller référendaire à la Cour des comptes, le Conseil constitutionnel a rappelé que, aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs

## « Les principes d'indépendance et d'impartialité sont indissociables de l'exercice de fonctions juridictionnelles. »

déterminée, n'a point de Constitution ». Les principes d'indépendance et d'impartialité sont indissociables de l'exercice de fonctions juridictionnelles.

À cette aune, il a jugé, en premier lieu, qu'il résulte des termes mêmes des dispositions contestées que les personnalités qualifiées membres de ces commissions sont désignées en raison de leurs compétences dans un domaine précis et présentent des garanties d'indépendance et d'impartialité propres à prévenir toute interférence des autorités législatives ou exécutives dans les délibérations de la commission ou tout conflit d'intérêts.

En deuxième lieu, les articles L. 133-12-4 du code de justice administrative et L. 122-10 du code des juridictions financières précisent que la commission prend en compte l'aptitude des candidats à exercer les fonctions auxquelles ils se destinent et, en particulier, leur compréhension des exigences déontologiques attachées à ces fonctions ainsi que leur sens de l'action publique.

En dernier lieu, l'absence de règle de départage des voix au sein des commissions d'intégration, qui conduit à ce que ne peuvent être proposés à la nomination que des candidats pour lesquels une majorité s'est dégagée, est sans incidence sur l'indépendance et l'impartialité des juridictions.

Par ces motifs, le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré de la méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et jugé conformes à la Constitution l'article L. 133-12-3 du code de justice administrative et l'article L. 122-9 du code des juridictions financières, dans leur rédaction issue de l'ordonnance du 6 juin 2021. 



Retrouvez le dossier complet de la décision n° 2021-961 QPC et la vidéo de l'audience sur le site internet du Conseil constitutionnel.  
[urlr.me/Dt9T1](https://www.conseil-constitutionnel.fr/decisions/decision-2021-961-qpc)



# Droit de l'environnement

 **Décision n° 2021-971 QPC du 18 février 2022**

*Prolongation de plein droit de certaines concessions minières*

« Il était reproché à ces dispositions de permettre la prolongation de certaines concessions minières sans que l'autorité administrative n'ait à prendre en compte les effets sur l'environnement d'une telle décision. »

**P**ar sa décision n° 2021-971 QPC du 18 février 2022, le Conseil constitutionnel a censuré comme contraires à la Charte de l'environnement des dispositions relatives à la prolongation des anciennes concessions minières perpétuelles.

Il avait été saisi le 6 décembre 2021 par le Conseil d'État d'une QPC relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 142-7, L. 142-8 et L. 142-9 du code minier et de la seconde phrase de l'article L. 144-4 du même code, dans leur rédaction issue de l'ordonnance n° 2011-91 du 20 janvier 2011 portant codification de la partie législative du code minier.

En application de l'article L. 144-4 du code minier, les concessions minières initialement instituées pour une durée illimitée devaient expirer le 31 décembre 2018. Les dispositions contestées prévoyaient la prolongation de plein droit de ces concessions lorsque les gisements sur lesquels elles portent sont encore exploités à cette date.

Il était reproché à ces dispositions de permettre la prolongation de certaines concessions minières sans que l'autorité administrative n'ait à prendre en compte les effets sur l'environnement d'une telle décision. Il en résultait, selon la société requérante, une méconnaissance des exigences découlant des articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3 de la Charte de l'environnement.

Le Conseil constitutionnel a rappelé que, selon l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement : « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ». Son article 3 dispose : « Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences ». Il incombe au législateur et, dans le

cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés par cet article, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions.

À cette aune, le Conseil constitutionnel a relevé, en premier lieu, que la décision de prolongation d'une concession minière détermine notamment le cadre général et le périmètre des travaux miniers. Au regard de son objet et de ses effets, elle est ainsi susceptible de porter atteinte à l'environnement.

En second lieu, avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, les dispositions contestées ne soumettaient la prolongation de la concession à aucune autre condition que celle de l'exploitation du gisement au 31 décembre 2018. Ni ces dispositions ni aucune autre disposition législative ne prévoyaient que l'administration prenne en compte les conséquences environnementales d'une telle prolongation avant de se prononcer. Le Conseil constitutionnel a jugé que, à cet égard, est indifférente la circonstance que certaines de ces conséquences pouvaient être, le cas échéant, prises en considération ultérieurement à l'occasion des autorisations de recherches et de travaux devant se dérouler sur le périmètre de la concession.

Le Conseil constitutionnel en a déduit que le législateur a méconnu, pendant cette période, les articles 1<sup>er</sup> et 3 de la Charte de l'environnement.

Toutefois, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 22 août 2021, l'article L. 114-3 nouveau du code minier prévoit à son paragraphe II notamment que la demande de prolongation d'une concession est refusée si l'administration émet un doute sérieux sur la possibilité de procéder à l'exploitation du gisement sans porter une atteinte grave aux intérêts environnementaux mentionnés à l'article L. 161-1 du même code. Le paragraphe III de l'article L. 114-3 précise, en outre, que l'administration peut imposer à l'exploitant de respecter un cahier des charges, annexé à l'acte octroyant le titre minier, pouvant notamment prévoir l'interdiction de certaines techniques de recherche ou d'exploitation. En application de l'article 67 de la même loi, ces dispositions s'appliquent à toutes les demandes en cours d'instruction à cette date.



Retrouvez le dossier complet de la décision n° 2021-971 QPC et la vidéo de l'audience sur le site internet du Conseil constitutionnel. [urlr.me/1QH2v](https://urlr.me/1QH2v)



Le Conseil constitutionnel a dès lors jugé que, depuis l'entrée en vigueur de cette loi, le fait que les dispositions contestées prévoient que la prolongation des anciennes concessions perpétuelles est de droit ne saurait être interprété comme faisant obstacle à la prise en compte des conséquences sur l'environnement de la décision de prolongation de ces concessions.

Le Conseil constitutionnel en a déduit que, depuis cette date et sous cette réserve, ces dispositions ne méconnaissent plus les articles 1<sup>er</sup> et 3 de la Charte de l'environnement et sont conformes à la Constitution.

Relevant que l'entrée en vigueur de la loi du 22 août 2021 a mis fin à l'inconstitutionnalité constatée, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il n'y a pas lieu de prononcer l'abrogation des dispositions déclarées inconstitutionnelles. Il a jugé en outre qu'aucun motif ne justifiait de reporter la prise d'effet de la déclaration d'inconstitutionnalité. Celle-ci est donc intervenue à compter de la date de publication de la présente décision. Elle est applicable aux instances introduites à cette date et non jugées définitivement.

# Fiscalité locale

## ⚠️ Décision n° 2021-982 QPC du 17 mars 2022

Modalités de compensation de la suppression de la taxe d'habitation pour certaines communes membres d'un syndicat de communes

« Il était reproché à ces dispositions par la commune requérante, rejointe par les parties intervenantes, de ne pas compenser intégralement la perte de ressources induite par la suppression de la taxe d'habitation. »

Par sa décision n° 2021-982 QPC du 17 mars 2022, le Conseil constitutionnel a censuré comme contraires au principe d'égalité devant les charges publiques des dispositions organisant le mécanisme de compensation pour certaines communes de la perte du produit de la taxe d'habitation.

Il avait été saisi le 17 décembre 2021 par le Conseil d'État d'une QPC relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du paragraphe IV de l'article 16 de la loi du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

En application de l'article L. 5212-20 du code général des collectivités territoriales, un syndicat de communes est financé par une contribution obligatoire versée sous la forme soit d'une dotation budgétaire de la commune associée, soit d'une contribution fiscalisée résultant de l'affectation d'une part du produit d'impôts locaux, dont celui de la taxe d'habitation. Dans ce dernier cas, le code général des impôts prévoit que le produit à recouvrer dans la commune est réparti entre ces impositions proportionnellement aux recettes que chacune procurerait à la commune en appliquant les taux de l'année précédente aux bases de l'année d'imposition.

L'article 16 de la loi du 29 décembre 2019 prévoit la suppression progressive de la taxe d'habitation due au titre de la résidence principale pour tous les contribuables à compter de 2023. Afin de compenser cette suppression pour les communes, il leur transfère la part de taxe foncière sur les propriétés bâties antérieurement perçue par les départements. Il institue également un mécanisme correcteur pour que le produit ainsi transféré corresponde au montant du produit de la taxe d'habitation perdu par chaque commune.

Les dispositions contestées prévoient que, pour déterminer ce montant, le mécanisme correcteur prend en compte le produit de la taxe d'habitation sur les résidences principales perçu

par chaque commune, calculé en appliquant à la base imposable constatée en 2020 le taux communal de taxe d'habitation de 2017.

Il était reproché à ces dispositions par la commune requérante, rejointe par les parties intervenantes, de ne pas compenser intégralement la perte de ressources induite par la suppression de la taxe d'habitation, faute d'intégrer, au titre des ressources à compenser, le produit de la part de taxe d'habitation directement perçu par un syndicat de communes sur option de ses membres.

Il en résultait, selon elles, une différence de traitement injustifiée entre les communes dont la contribution à un syndicat de communes prend la forme de l'affectation du produit d'une part de leur taxe d'habitation, et les autres communes, en méconnaissance du principe d'égalité devant la loi fiscale et du principe d'égalité devant les charges publiques.

Le Conseil constitutionnel a rappelé que, selon l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs

facultés ». En particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose. Cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

À cette aune, le Conseil constitutionnel a relevé qu'il résultait des travaux parlementaires que, en instaurant le mécanisme correcteur prévu par les dispositions contestées, le législateur a entendu compenser intégralement le produit de la taxe d'habitation perdu par les communes et assurer ainsi que la suppression de cette taxe ne se répercute pas sur d'autres impôts locaux au détriment du pouvoir d'achat des contribuables communaux que la réforme visait à améliorer par cette suppression.

Or, en prévoyant que le produit de la taxe d'habitation à compenser pour une commune est déterminé par l'application de son taux communal à la base imposable, les dispositions contestées n'incluaient pas le produit de la part de taxe affecté au syndicat de communes au titre de sa contribution lorsque la commune a choisi de financer le syndicat par une contribution fiscalisée.

Ainsi, ces dispositions avaient pour effet de priver les seules communes qui affectaient une part de leur taxe d'habitation à un syndicat de communes du bénéfice d'une compensation intégrale de la taxe d'habitation levée sur leur territoire. Il en résultait que ces communes devaient contribuer au financement du syndicat soit au moyen d'une dotation budgétaire, soit par l'augmentation du montant des autres impositions acquittées par le contribuable local et affectées au syndicat, en méconnaissance pour ces communes et pour leurs contribuables de l'objectif poursuivi par le législateur.

Le Conseil constitutionnel en a déduit que, dès lors, compte tenu de cet objectif qu'il s'est assigné, le législateur a méconnu, par les dispositions contestées, le principe d'égalité devant les charges publiques. Il a déclaré ces dispositions contraires à la Constitution. Il a jugé que cette déclaration d'inconstitutionnalité pouvait être invoquée dans les instances introduites à la date de publication de la présente décision et non jugées définitivement. 

  
Retrouvez le dossier complet de la décision n° 2021-982 QPC et la vidéo de l'audience sur le site internet du Conseil constitutionnel.  
[url.me/s82NQ](https://www.conseil-constitutionnel.fr/decisions/2021-982-qpc)



# Bioéthique

 **Décision n° 2022-1003 QPC  
du 8 juillet 2022**

↳ *Accès à l'assistance médicale à la procréation*

« L'association requérante reprochait notamment à ces dispositions de priver de l'accès à l'assistance médicale à la procréation les hommes seuls ou en couple avec un homme. »

**P**ar sa décision n° 2022-1003 QPC du 8 juillet 2022, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les dispositions législatives ouvrant l'accès à l'assistance médicale à la procréation aux couples formés d'un homme et d'une femme ou de deux femmes ainsi qu'aux femmes non mariées.

Il avait été saisi le 16 mai 2022 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. 2141-2 du code de la santé publique, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique.

Ces dispositions ouvrent l'accès à l'assistance médicale à la procréation aux couples formés d'un homme et d'une femme ou de deux femmes ainsi qu'aux femmes non mariées. Elles privent ainsi de cet accès les hommes seuls ou en couple avec un homme. Dès lors, les personnes, nées femmes à l'état civil, qui ont obtenu la modification de la mention relative à leur sexe tout en conservant leurs capacités gestationnelles, en sont exclues.

L'association requérante reprochait notamment à ces dispositions de priver de l'accès à l'assistance médicale à la procréation les hommes seuls ou en couple avec un homme, alors même que ceux d'entre eux qui, nés femmes à l'état civil, ont changé la mention de leur sexe, peuvent être en capacité de mener une grossesse. Selon cette association, elles instituaient, ce faisant, une différence de traitement injustifiée entre les personnes disposant de capacités gestationnelles selon la mention de leur sexe à l'état civil et étaient ainsi contraires aux principes d'égalité devant la loi et d'égalité entre les hommes et les femmes.

Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il est à tout moment loisible au législateur,

## « Le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les dispositions contestées. »



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 de caractère constitutionnel. L'article 61-1 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité des dispositions législatives soumises à son examen aux droits et libertés que la Constitution garantit.

Selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 ressort des travaux préparatoires des dispositions contestées que, en adoptant

ces dispositions, le législateur a entendu permettre l'égal accès des femmes à l'assistance médicale à la procréation, sans distinction liée à leur statut matrimonial ou à leur orientation sexuelle. Ce faisant, le législateur a estimé, dans l'exercice de sa compétence, que la différence de situation entre les hommes et les femmes, au regard des règles de l'état civil, pouvait justifier une différence de traitement, en rapport avec l'objet de la loi, quant aux conditions d'accès à l'assistance médicale à la procréation. Il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de substituer son appréciation à celle du législateur sur la prise en compte, en cette matière, d'une telle différence de situation.

Par ces motifs notamment, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les dispositions contestées. 



Retrouvez le dossier complet de la décision n° 2022-1003 QPC et la vidéo de l'audience sur le site internet du Conseil constitutionnel.  
[urllr.me/q3WgY](https://www.conseil-constitutionnel.fr/urllr.me/q3WgY)



# Liberté de culte

 **Décision n° 2022-1004 QPC  
du 22 juillet 2022**

*Régime des associations exerçant  
des activités culturelles*

« Les associations  
cultuelles constituées  
sur le fondement de la  
loi du 9 décembre 1905  
bénéficient à ce titre de  
certains avantages. »

**P**ar sa décision n° 2022-1004 QPC du 22 juillet 2022, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution, sous deux réserves d'interprétation, plusieurs dispositions législatives relatives au régime des associations exerçant des activités culturelles.

Il avait été saisi le 18 mai 2022 par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles 19-1 et 19-2 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État ainsi que des articles 4, 4-1 et 4-2 de la loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes.

Les associations cultuelles constituées sur le fondement de la loi du 9 décembre 1905 bénéficient à ce titre de certains avantages. L'article 19-1 de cette loi prévoit que, pour en bénéficier, elles doivent déclarer leur qualité cultuelle au représentant de l'État dans le département. Ce bénéfice leur est ouvert pendant une durée de cinq années, renouvelable dans les mêmes conditions. Le représentant de l'État dans le département peut toutefois, sous certaines conditions, s'opposer à ce qu'elles bénéficient de ces avantages ou leur retirer ce bénéfice.

Les articles 4, 4-1 et 4-2 de la loi du 2 janvier 1907 régissent l'exercice public d'un culte au moyen d'associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901. Les articles 4 et 4-1 soumettent ces associations à diverses obligations administratives et financières. L'article 4-2 permet au représentant de l'État de mettre en demeure une association ayant des activités en relation avec l'exercice public d'un culte, sans que son objet ne le prévoie, de rendre ce dernier conforme à ces activités.

Il était notamment reproché à l'article 19-1 de la loi du 9 décembre 1905, en obligeant les associations à déclarer leur caractère cultuel pour bénéficier des avantages propres à la catégorie des associations cultuelles, d'instituer un régime

d'autorisation préalable conduisant l'État à reconnaître certains cultes. Les requérants faisaient également valoir que, les obligations imposées à ces associations ayant été alourdies, ces dispositions permettraient au représentant de l'État de refuser ou de retirer cette qualité culturelle dans de nombreux cas. Il en résultait, selon eux, une méconnaissance du principe de laïcité, de la liberté d'association et de la liberté de culte et de religion.

Les requérants dénonçaient par ailleurs le caractère excessif des contraintes imposées par les articles 4 et 4-1 de la loi du 2 janvier 1907 aux associations assurant l'exercice public d'un culte, en méconnaissance, selon eux, de la liberté d'association, de la liberté de religion et de culte, ainsi que de la liberté de réunion. Par ailleurs, faute pour le législateur d'avoir défini à l'article 4-2 de la même loi les « activités en lien avec l'exercice d'un culte » prises en compte par l'administration lorsqu'elle met en demeure une association de mettre ses statuts en conformité avec ses activités, ces dispositions seraient entachées d'incompétence négative dans des conditions de nature à affecter ces exigences constitutionnelles.

S'agissant des dispositions de l'article 19-1 de la loi du 9 décembre 1905 : examinant la critique faite à ces dispositions au regard du principe de laïcité, le Conseil constitutionnel, après avoir cité les termes de l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et des trois premières phrases du premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, a rappelé que le principe de laïcité figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit et qu'il en résulte notamment que la République ne reconnaît aucun culte et qu'elle garantit le libre exercice des cultes.

À cette aune, il a relevé, d'une part, que les dispositions contestées ont pour seul objet d'instituer une obligation déclarative en vue de permettre au représentant de l'État de s'assurer que les associations sont éligibles aux avantages propres aux associations culturelles. Elles n'ont ni pour objet ni pour effet d'emporter la reconnaissance d'un culte par la République ou de faire obstacle au libre exercice du culte, dans le cadre d'une association régie par la loi du

1<sup>er</sup> juillet 1901 ou par voie de réunions tenues sur initiatives individuelles.

D'autre part, que le représentant de l'État ne peut s'opposer à ce qu'une association bénéficie des avantages propres aux associations culturelles ou procéder au retrait de ces avantages qu'après une procédure contradictoire et uniquement pour un motif d'ordre public ou dans le cas où il constate que l'association n'a pas pour objet exclusif l'exercice d'un culte ou que sa constitution, sa composition et son organisation ne remplissent pas les conditions limitativement énumérées aux articles 18 et 19 de la loi du 9 décembre 1905.

Le Conseil constitutionnel a jugé que, dès lors, les dispositions contestées, qui ne privent pas de garanties légales le libre exercice des cultes, ne méconnaissent pas le principe de laïcité.

Puis, examinant la critique faite à ces mêmes dispositions au regard du principe de la liberté d'association, le Conseil constitutionnel a rappelé que ce principe figure au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République solennellement réaffirmés par le



Retrouvez le dossier complet de la décision n° 2022-1004 QPC et la vidéo de l'audience sur le site internet du Conseil constitutionnel. [urlr.me/7VCQY](http://urlr.me/7VCQY)



« Le Conseil constitutionnel a jugé que, dès lors, les dispositions contestées, qui ne privent pas de garanties légales le libre exercice des cultes, ne méconnaissent pas le principe de laïcité. »

Préambule de la Constitution et que les atteintes qui lui sont portées doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

À cet égard, il a constaté que la déclaration imposée aux associations par les dispositions contestées pour bénéficier de certains avantages

n'a pas pour objet d'encadrer les conditions dans lesquelles ces dernières se constituent et exercent leur activité.

Il a relevé, en revanche, que le retrait par le représentant de l'État du bénéfice de ces avantages est susceptible d'affecter les conditions dans lesquelles une association exerce son activité.

Par une première réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a jugé que, dès lors, ce retrait ne saurait, sans porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'association, conduire à la restitution d'avantages dont l'association a bénéficié avant la perte de sa qualité culturelle.

S'agissant des dispositions des articles 4, 4-1 et 4-2 de la loi du 2 janvier 1907 : examinant les critiques adressées à ces dispositions au regard du principe de la liberté d'association et du libre exercice des cultes, le Conseil constitutionnel a relevé que les diverses obligations administratives et financières qu'elles imposent aux associations ayant des activités en relation avec l'exercice public d'un culte sont de nature à porter atteinte à ces exigences.

Toutefois, il a jugé que, en premier lieu, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu renforcer la transparence de l'activité et du financement des associations assurant l'exercice public d'un culte. Ce faisant, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public.

En deuxième lieu, en application des dispositions contestées des articles 4 et 4-1 de la loi du 2 janvier 1907, les associations sont soumises à

des obligations consistant, en particulier, à établir une liste des lieux dans lesquels elles organisent habituellement le culte, à présenter les documents comptables et le budget prévisionnel de l'exercice en cours sur demande du représentant de l'État, à établir une comptabilité faisant apparaître séparément les opérations relatives à leurs activités culturelles, et à certifier leurs comptes lorsqu'elles ont bénéficié de financements étrangers pour des montants dépassant un seuil fixé par décret, qu'elles ont émis des reçus fiscaux, qu'elles ont perçu un montant minimal de subventions publiques ou que leur budget annuel dépasse un seuil minimal également fixé par le pouvoir réglementaire.

Par une seconde réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a précisé que, si de telles obligations sont nécessaires et adaptées à l'objectif poursuivi par le législateur, il appartiendra toutefois au pouvoir réglementaire de veiller, en fixant les modalités spécifiques de mise en œuvre de ces obligations, à respecter les principes constitutionnels de la liberté d'association et du libre exercice des cultes.

En dernier lieu, le Conseil a écarté les griefs dirigés contre l'article 4-2 de la loi du 2 janvier 1907. Il a jugé que, en prévoyant que le représentant de l'État peut mettre en demeure une association de rendre son objet social conforme à ses activités lorsqu'elle exerce des « activités en lien avec l'exercice d'un culte », le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant les exigences constitutionnelles précitées. Au demeurant, le Conseil a souligné qu'il résulte en particulier d'une jurisprudence constante du Conseil d'État que ces activités sont celles notamment relatives à l'acquisition, la location, la construction, l'aménagement et l'entretien des édifices servant au culte ainsi qu'à l'entretien et la formation des ministres et autres personnes concourant à l'exercice du culte.

Par l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur n'a pas porté à la liberté d'association et au libre exercice des cultes une atteinte qui ne serait pas nécessaire, adaptée et proportionnée. 

« Le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur n'a pas porté à la liberté d'association et au libre exercice des cultes une atteinte qui ne serait pas nécessaire, adaptée et proportionnée. »

CABINET DU MINISTRE  
DE  
L'INSTRUCTION PUBLIQUE,  
DES BEAUX-ARTS  
ET DES CULTES.

Du 9/12/5  
Pie Pale  
B 2663

PROMULGUÉ AU JOURNAL OFFICIEL  
DU 11/12

# Loi

concernant la  
*Séparation des Eglises et de l'Etat.*

Le Sénat et la Chambre des Députés ont adopté,

Le Président de la République promulgue  
la loi dont la teneur suit :  
Titre premier. — Principes.  
Article premier.

La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public.

## ART. 2.

La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1<sup>er</sup> janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées des budgets de l'État, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes. Pourront toutefois être inscrites auxdits budgets les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics, tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons.

Les établissements publics du culte sont supprimés, sous réserve des dispositions énoncées à l'article 3.

# Temps de travail dans la fonction publique

 **Décision n° 2022-1006 QPC du 29 juillet 2022**

*Suppression des régimes de temps de travail dérogeant à la durée de droit commun dans la fonction publique territoriale*

« Le législateur a entendu contribuer à l'harmonisation de la durée du temps de travail au sein de la fonction publique territoriale ainsi qu'avec la fonction publique de l'État afin de réduire les inégalités entre les agents. »

**P**ar sa décision n° 2022-1006 QPC du 29 juillet 2022, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution des dispositions législatives relatives au temps de travail des agents de la fonction publique territoriale.

Il avait été saisi le 1<sup>er</sup> juin 2022 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 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

En vertu du premier alinéa de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les collectivités territoriales fixent les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail de leurs agents dans les limites applicables aux agents de l'État, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités. Par dérogation, le dernier alinéa de ce même article a permis aux collectivités de maintenir les régimes de temps de travail qu'elles avaient mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001.

L'article 47 de la loi du 6 août 2019 met fin à cette faculté. Il impose aux collectivités territoriales qui en ont fait usage de fixer, par une délibération prise dans le délai d'un an à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes, les règles relatives au temps de travail de leurs agents dans les limites applicables à ceux de l'État.

Les communes requérantes et intervenantes reprochaient principalement à ces dispositions d'obliger les collectivités



« De l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel a déduit que devait être écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales. »

territoriales, qui avaient été autorisées à maintenir des régimes de temps de travail dérogatoires, à définir désormais les règles relatives au temps de travail de leurs agents dans les limites applicables aux agents de l'État. Selon elles, faute d'être justifiées par un objectif d'intérêt général, ces dispositions méconnaissaient le principe de libre administration des collectivités territoriales.

Le Conseil constitutionnel a rappelé que, si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée.

Au regard de ce cadre constitutionnel, le Conseil constitutionnel a relevé en premier lieu que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu contribuer à

l'harmonisation de la durée du temps de travail au sein de la fonction publique territoriale ainsi qu'avec la fonction publique de l'État afin de réduire les inégalités entre les agents et faciliter leur mobilité. Ce faisant, il a poursuivi un objectif d'intérêt général.

En second lieu, d'une part, les dispositions contestées se bornent, en matière d'emploi, d'organisation du travail et de gestion de leurs personnels, à encadrer la compétence des collectivités territoriales pour fixer les règles relatives au temps de travail de leurs agents. D'autre part, les collectivités territoriales qui avaient maintenu des régimes dérogatoires demeurent libres, comme les autres collectivités, de définir des régimes de travail spécifiques pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions de leurs agents.

De l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel a déduit que devait être écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales. Il a jugé conformes à la Constitution les dispositions contestées. 

  
Retrouvez le dossier complet de la décision n° 2022-1006 QPC et la vidéo de l'audience sur le site internet du Conseil constitutionnel.  
[urlr.me/bG6qr](https://urlr.me/bG6qr)



# Autres catégories de décisions

**Entre octobre 2021 et septembre 2022, outre les décisions qu'il a rendues par la voie du contrôle de constitutionnalité *a priori* et *a posteriori* et dans le cadre du contrôle de l'élection présidentielle, le Conseil constitutionnel a rendu plusieurs dizaines d'autres décisions.**

**E**n matière électorale, il a rendu deux décisions relatives aux élections sénatoriales (SEN), parachevant ainsi le traitement du contentieux né des élections sénatoriales de septembre 2021.

Il a en outre rendu huit décisions relatives à des élections législatives partielles des 30 mai et 6 juin 2021. Il a notamment annulé, par sa décision n° 2021-5726/5728 AN du 28 janvier 2022 les opérations électorales qui ont eu lieu les 30 mai et 6 juin 2021 dans la 15<sup>e</sup> circonscription de Paris, au constat d'une manœuvre ayant été de nature à altérer la sincérité du scrutin.

Puis, les 29 juillet et 5 août 2022, il a rejeté comme manifestement irrecevables 47 des 99 protestations qu'il venait d'enregistrer à la suite des élections législatives de juin 2022.

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé à cinq reprises sur des demandes de déclassement formées par le Premier ministre, en y faisant droit.

Le 7 octobre 2021, par sa décision n° 2021-43 I, il a statué sur la situation de M. Luc Lamirault au regard du régime des incompatibilités parlementaires, en admettant que ses fonctions et participations au sein des entreprises Clexni, Medipha Santé,

Nialex et Veggiepharm, étaient compatibles avec son mandat de député.

À deux reprises, le Conseil constitutionnel a statué sur des demandes, émanant l'une du Gard des sceaux et l'autre du Parquet, tendant la déchéance de plein droit de parlementaires, à savoir, respectivement, de M. le sénateur Jean-Noël Guérini et de M. le député Michel Fanget. Dans l'un et l'autre cas, par ses décisions n° 2021-26 D du 23 novembre 2021 et n° 2022-27 D du 16 juin 2022, le Conseil constitutionnel a jugé que, en l'absence de condamnation définitive des intéressés, les demandes qui lui avaient été adressées étaient irrecevables et devaient donc être rejetées. ⚠





## Le Conseil constitutionnel se dote d'un règlement intérieur pour la procédure des déclarations de conformité

Par sa décision n° 2022-152 ORGA du 11 mars 2022, le Conseil constitutionnel s'est doté, sur le fondement notamment de l'article 56 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, d'un règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les déclarations de conformité à la Constitution.

Ce règlement s'applique depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2022 aux saisines du Conseil constitutionnel formées en application des articles 54 et 61 de la Constitution.

Conformément à l'objectif de juridictionnalisation de ses travaux promu par le président Laurent Fabius, le Conseil constitutionnel a ainsi complété la gamme de ses règlements intérieurs, qui comprend, depuis 1959, des dispositions concernant la procédure en matière de contentieux de l'élection des députés et des sénateurs, depuis 1988, des dispositions applicables aux réclamations relatives aux opérations de référendum et, depuis 2010, des dispositions concernant la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité.

Ce nouveau règlement a pour premier objet de codifier un ensemble de pratiques qui se sont développées et affinées depuis la création du Conseil constitutionnel.

Il en va ainsi notamment des dispositions de son chapitre 1<sup>er</sup> relatives au dépôt, à la présentation et à l'enregistrement des saisines et de son chapitre 3 relatives au jugement.

Il en va de même de son article 13, codifiant le choix opéré en 2019

par le Conseil constitutionnel de rendre désormais publiques sur son site internet, en même temps que ses décisions, les contributions extérieures que toute personne peut lui adresser (anciennement dénommées « portes étroites »).

Ce nouveau règlement modernise également plusieurs aspects de la

«**Donnant une assise à une pratique occasionnelle mais jusqu'ici rare, il prévoit que, sur la demande des auteurs de la saisine, peut être organisée une audition.**»

procédure suivie jusqu'à présent, afin de la rendre plus transparente et d'améliorer les conditions du débat contradictoire qui se noue devant le Conseil constitutionnel.

Plusieurs dispositions visent ainsi à assurer une meilleure information sur les travaux du Conseil. Son article 3 dispose que non seulement il est fait mention sans délai de l'enregistrement de la saisine sur son site internet mais que, désormais, le texte de la saisine est également mis en ligne sur ce site.

De même, son article 5 prévoit notamment que le Conseil constitutionnel peut annoncer, sur son site internet, la date de lecture de sa décision.

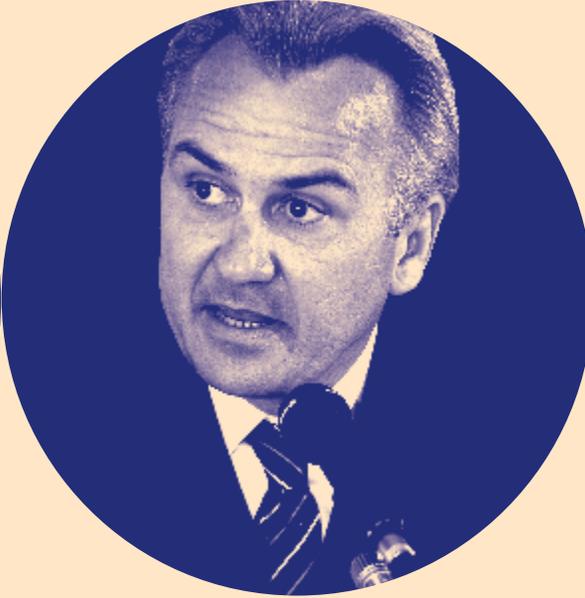
D'autres dispositions précisent les conditions dans lesquelles des éléments relatifs aux dispositions dont le Conseil est saisi peuvent être portés à sa connaissance et versés au dossier de la procédure.

Surtout, donnant une assise à une pratique occasionnelle mais jusqu'ici rare, son article 10 dispose que, sur la demande des députés ou sénateurs auteurs d'une saisine, le Conseil peut organiser l'audition de ceux d'entre eux qu'ils désignent pour les représenter. Il leur est loisible de produire à cette occasion des observations écrites.

Son article 11 ouvre également la possibilité pour le membre du Conseil constitutionnel désigné rapporteur du dossier de recueillir, sur leur demande, les observations écrites de députés ou sénateurs autres que les auteurs de la saisine.

Aux termes de son article 12, peuvent, en outre, être consultées, à l'initiative du rapporteur, des personnes qualifiées, dont la production est au nombre des pièces de la procédure.

Enfin, les articles 14 et 15 de ce nouveau règlement présentent les règles de déport et de récusation qui s'appliquent aux membres du Conseil constitutionnel en matière de déclaration de constitutionnalité. Ces dernières sont similaires à celles prévues par le règlement sur la procédure suivie pour les questions prioritaires de constitutionnalité.



## Ferdinand Mélin- Soucramanien

Professeur  
de droit public  
à l'université  
de Bordeaux

# «A

« Anne, ma sœur Anne, ne vois-tu rien venir ? Je ne vois que le soleil qui poudroie et l'herbe qui verdoie... ». Désormais, l'héroïne du conte de Perrault pourra apercevoir aussi et, enfin, un règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les déclarations de conformité à la Constitution. Celui-ci tient en dix-neuf articles et a été adopté le 11 mars 2022 au terme d'une décision « ORGA » rendue sous la présidence de M. Laurent Fabius. Il est applicable depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2022.

Il importe de souligner qu'il aura fallu patienter plus de soixante ans pour que cette décision intervienne alors que l'article 56 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958 relative au Conseil constitutionnel prévoit depuis l'origine que : « Le Conseil constitutionnel complétera par son règlement intérieur les règles de procédure édictées par le titre II de la présente ordonnance... ». Il est inutile de se livrer à une savante explication de texte sur la valeur impérative du futur (« complétera ») choisi par le législateur organique en

1958 pour comprendre que cette disposition faisait peser sur le Conseil constitutionnel une obligation et non une simple faculté. Le Conseil s'était d'ailleurs doté depuis 1959 d'un règlement applicable à la procédure suivie pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs, en 1988 d'un règlement applicable à la procédure suivie pour les réclamations relatives aux opérations de référendum et, en dernier lieu, en 2010 pour la procédure suivie pour les questions prioritaires de constitutionnalité.

S'agissant de la procédure suivie devant lui pour les déclarations de conformité à la Constitution, le Conseil persistait à se fonder sur des règles coutumières, non écrites, si ce n'est un « Guide interne » rédigé par le Secrétaire général du Conseil constitutionnel de 1986 à 1993, M. Bruno Genevois. La connaissance de la procédure pour les déclarations de conformité à la Constitution relevait donc jusqu'à présent du « délit d'initié » pour reprendre la formule du professeur Jean Gicquel (*Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 1, 1996). Il en résultait une lacune béante dans la procédure applicable devant le Conseil constitutionnel pour ce qui représente tout de même le cœur de son office. Cette lacune, qui contribuait à faire du Conseil constitutionnel un « lieu de mystère », était d'autant plus perceptible qu'une grande partie de la doctrine constitutionnaliste dénonçait cette situation

## « Un règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les déclarations de conformité à la Constitution, enfin ! »

préjudiciable à la sécurité juridique et, *in fine*, à l'État de droit. Plusieurs auteurs plaident ainsi depuis longtemps en faveur de l'édiction d'un véritable règlement de procédure au nom d'une conception, disons cohérente, de la justice constitutionnelle. L'argument étant qu'elle ne peut s'affranchir elle-même de respecter les principes directeurs du procès dont elle impose par ailleurs le respect à l'ensemble des juridictions nationales. C'était le cas, particulièrement, du professeur Guillaume Drago dès la première édition de son ouvrage publiée en 1998 (*Contentieux constitutionnel*, 1<sup>re</sup> éd., P.U.F., 1998, p. 299). C'était le cas aussi, accessoirement, de l'auteur de ces lignes (« La légitimité du Conseil constitutionnel : une question de procédure ? », *Revue belge de droit constitutionnel*, 1999, p. 325). Tandis que d'autres, moins nombreux certes, mais au premier rang desquels le Doyen Georges Vedel, figure d'autorité s'il en était, prônaient au contraire le statu quo et le maintien d'une forme d'empirisme procédural (« Réflexions sur la singularité de la procédure devant le Conseil constitutionnel », *Mélanges en l'honneur de Roger Perrot*, Dalloz, 1996, p. 537). Le débat était d'importance car, finalement, il s'agissait de savoir si le contrôle de constitutionnalité *a priori* des lois représente une simple étape de la procédure législative, faisant ainsi du Conseil constitutionnel une « troisième chambre du pouvoir législatif » ou, au contraire, si ce contrôle pourrait à l'avenir donner lieu à un véritable procès constitutionnel justifiant une application du principe du contradictoire. En toile de fond, derrière l'aspect technique du débat, se posait bien évidemment la question de la légitimité du Conseil constitutionnel en tant que juridiction. Désormais, la lacune est comblée. Cette « codification » était nécessaire, impérative même à nos yeux, mais est-elle réellement

### 3 dates clés

**1959**

Règlement pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs.

**1988**

Règlement pour les réclamations relatives aux opérations de référendum.

**2010**

Règlement pour les questions prioritaires de constitutionnalité.

suffisante en l'état ? Il nous semble que non car cette « codification » a eu lieu « à droit constant ». Les règles de procédure qui y sont consignées étaient pour l'essentiel celles qui prévalaient et qu'exposent déjà en détail les manuels de contentieux constitutionnel. Quelques règles ont tout de même été précisées, par exemple : celles sur les « contributions extérieures », par cristallisation de la pratique du Conseil constitutionnel formalisée jusqu'alors par deux communiqués (23 février 2017 et 24 mai 2019) ; celles sur le déport et la récusation aux articles 14 et 15, par alignement sur le règlement de procédure de 2010 pour les questions prioritaires de constitutionnalité. Il faut également souligner l'intérêt particulier de l'article 10 de ce règlement de procédure qui prévoit que : « Sur la demande des députés ou sénateurs auteurs d'une saisine, peut être organisée l'audition de ceux d'entre eux qu'ils désignent pour les représenter. Il leur est loisible de produire à cette occasion des observations écrites (...) ». On peut y voir l'amorce d'un épanouissement possible du principe du contradictoire y compris dans ce « procès fait à la loi ». Néanmoins, on ne peut qu'être frappé par la place faite au droit souple dans ce règlement de procédure. C'est le caractère facultatif, optionnel, qui y prédomine. Le recours fréquent à des formules comme « Le Conseil constitutionnel peut », « Il est loisible », etc. traduisent cette volonté manifeste de conjuguer formalisation et souplesse, de « codifier » sans pour autant rigidifier.

En définitive, l'adoption de ce règlement de procédure doit assurément être saluée en elle-même. Elle représente, quelles que puissent être les discussions possibles sur son contenu actuel, un progrès de la justice constitutionnelle en France et, par suite, une avancée de l'État de droit. Il s'agit d'une étape supplémentaire de la « longue marche », selon le mot du président Robert Badinter, entreprise par le Conseil constitutionnel sur la voie de sa propre transformation. À nos yeux, en adoptant ce règlement de procédure, le Conseil constitutionnel a fait sa part compte tenu des contraintes qui sont les siennes, notamment celles tenant à la brièveté de ses délais de jugement. Pour le reste du chemin à parcourir, c'est au constituant qu'il appartiendra éventuellement d'intervenir. À chacun ses responsabilités. ▀

# L'année au Conseil



Que ce soit à travers la participation à divers congrès, l'organisation de concours, la réalisation d'un documentaire ou encore l'accueil de délégations de cours étrangères, le Conseil constitutionnel s'est attaché à diffuser la culture constitutionnelle et à animer le dialogue avec ses interlocuteurs tout au long de l'année. Les pages qui suivent donnent un aperçu des événements qui ont rythmé cette démarche ces derniers mois.



## Diffuser la culture constitutionnelle

### AUDIENCE « HORS LES MURS » À LA COUR D'APPEL DE BOURGES

Le Conseil constitutionnel a une nouvelle fois siégé « hors les murs » du Palais-Royal en tenant, dans les locaux de la cour d'appel de Bourges, une audience publique le mardi 16 novembre 2021. Après Metz, Nantes, Pau et Lyon, cette cinquième audience délocalisée a permis de renouer avec le rythme des déplacements en région qui s'étaient provisoirement interrompus en raison de la crise sanitaire.

En allant à la rencontre des professionnels de justice et du grand public, le Conseil entend ainsi mieux faire connaître ses missions de contrôle de la conformité des lois à la Constitution et, en particulier, la procédure des « questions citoyennes » que sont les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC).

Dans la salle d'audience civile de la cour d'appel de Bourges, devant un public composé de magistrats, fonctionnaires, avocats, universitaires, étudiants en droit et grand public, le Conseil constitutionnel a examiné les QPC n° 2021-948 et n° 2021-949/950. La première portait sur les dispositions visant à limiter le fonctionnement

16  
NOV.  
2021

des services de signalement des contrôles routiers par les services électroniques et la seconde sur des dispositions du code pénal relatives à la peine complémentaire de confiscation de biens communs à deux époux.

Suivant l'usage depuis le lancement de ces déplacements, le président Fabius est revenu à Bourges la semaine suivante, le mercredi 24 novembre 2021, à l'antenne de la faculté de droit pour y rencontrer les étudiants et échanger avec eux notamment sur les décisions rendues sur les dossiers examinés lors de l'audience. ▀



Regardez la vidéo  
sur l'audience  
délocalisée à  
Bourges.

[urlr.me/Qqd37](https://urlr.me/Qqd37)



## Témoignages

« Notre volonté en nous déplaçant pour cette audience publique est de faire découvrir à nos étudiants le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, et donc de découvrir concrètement ce que sont nos enseignements. »

**David Nedelec**, enseignant en droit à la faculté de Bourges

« On nous parle souvent de théorie mais là, on a pu voir réellement la pratique, que ce soit avec la décision à la cour d'appel ou les explications que l'on a pu nous fournir en amphithéâtre. »

**Victoria Mahut**, étudiante en 2<sup>e</sup> année de droit à la faculté de Bourges

« Une telle conférence permet aux étudiants de pénétrer dans le cœur des institutions, de leur montrer comment, concrètement, se construit au quotidien notre droit et comment la sécurité juridique protège les libertés des citoyens. »

**Pierre Allorant**, doyen de la faculté de droit économie gestion d'Orléans

En une année 2021-2022 qui a été dense au titre de ses différentes missions, le Conseil constitutionnel a fait le choix d'ouvrir ses portes pour permettre à MM. Serge Moati et Nicolas Combalbert de tourner un documentaire intitulé « Le Conseil constitutionnel au temps de la présidentielle ». Diffusé par les chaînes de télévision LCP-AN et TV5 Monde, ce documentaire peut être visionné sur le site du Conseil constitutionnel.

Par des entretiens avec le président Fabius, le président Badinter, Mmes Schnapper et Levade, par des images d'archives et par une immersion dans le fonctionnement contemporain du Conseil constitutionnel, ce documentaire montre, de manière inédite et vivante, la diversité des missions de l'institution. ▶

2 JUIN  
2022

## Le Conseil constitutionnel ouvre ses portes pour la réalisation d'un documentaire



Découvrez le  
documentaire  
« Le Conseil  
constitutionnel  
au temps de la  
présidentielle ».  
[url.me/yKPsF](https://url.me/yKPsF)



## Animer le dialogue avec la doctrine

### PRIX DE THÈSE

Le président du Conseil constitutionnel a remis le 19 octobre 2021 le 25<sup>e</sup> prix de thèse du Conseil constitutionnel à Thibaut Larouturou pour ses travaux intitulés « Question prioritaire de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité ».

La cérémonie de remise du prix s'est tenue au Conseil constitutionnel en présence des membres du Conseil constitutionnel et du jury du prix de thèse.

19  
OCT.  
2021

Pour cette édition, le jury présidé par Laurent Fabius était constitué d'Aurore Gaillet, professeure à l'université de Toulouse, d'Agnès Roblot-Troizier, professeure à l'université de Paris I Panthéon-Sorbonne et de Guillaume Tusseau, professeur à Sciences Po, de Claire Bazy Malaurie, ancien membre du Conseil constitutionnel et de Jacques Mézard, membre du Conseil et du Secrétaire général, Jean Maïa.

Lors de cette cérémonie, le président Fabius a souligné l'intérêt de la thèse : « cette thèse illustre la manière dont la QPC a placé le Conseil constitutionnel au cœur du système de protection des

droits et libertés fondamentales en venant renforcer, de manière harmonieuse, le contrôle de conventionnalité de la loi. »

La thèse primée a été publiée en octobre 2021 aux éditions LGDJ dans la collection « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique » (tome 158). Dans le cadre d'un partenariat nouvellement établi par le Conseil constitutionnel avec le Centre culturel de rencontre du Château de Goutelas (Marcoux, Loire), le lauréat a en outre bénéficié d'un séjour au sein de la « bibliothèque de l'humanisme juridique », afin de participer à l'enrichissement de ce projet. ▶

### RENCONTRE AVEC LES AGRÉGÉS DE DROIT PRIVÉ

7  
DÉC.  
2021

Invités par le président du Conseil constitutionnel, les lauréats et les membres du jury du concours d'agrégation 2021 de droit privé et sciences criminelles ont été reçus au Conseil constitutionnel le 7 décembre 2021.

Après l'audience de question prioritaire de constitutionnalité à laquelle étaient conviés à assister les lauréats, une matinée d'échanges leur a été proposée avec plusieurs membres du Conseil, le Secrétaire général, des membres du service juridique et le directeur de cabinet du président.

Ces rencontres avec les nouveaux professeurs sont l'occasion pour le Conseil, depuis quelques années, de nouer avec eux les relations les plus utiles possible pour la suite de leur parcours, à des fins de connaissance mutuelle. ▶

« Cette thèse illustre la manière dont la QPC a placé le Conseil constitutionnel au cœur du système de protection des droits et libertés fondamentales... »

## CONCOURS VEDEL

La finale de la 12<sup>e</sup> édition du concours Vedel s'est tenue le 24 juin 2022 dans la salle d'audience publique du Conseil constitutionnel.

Organisé par les éditions Lextenso avec le parrainage du Conseil constitutionnel, ce concours est ouvert aux étudiants de master 2 et destiné à récompenser les deux meilleures plaidoiries sur une question prioritaire de constitutionnalité, l'une en défense, l'autre en demande. Le cas pratique proposé aux équipes cette année concernait une QPC soulevée à l'encontre des articles préliminaires 171 et 802 du code de procédure pénale, par deux chefs d'entreprise mis en examen.

24  
JUN  
2022

Après délibération, le jury présidé par Michel Verpeaux, professeur émérite de l'université Paris I Panthéon-Sorbonne, et composé de Michel Pinault, membre du Conseil constitutionnel, Guillaume Valdelièvre, représentant le conseil de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, Maud Vialettes, représentant le Conseil d'État, Rusen Aytac, représentant le Conseil national des Barreaux et Christophe Soulard, représentant la Cour de cassation, a décidé d'attribuer le prix de la meilleure plaidoirie à l'équipe de l'université de Paris II (en demande) et à l'équipe de l'université de Brest (en défense). ▽



## Titre VII

Lancée en 2018 à l'occasion du 60<sup>e</sup> anniversaire de la Constitution, *Titre VII - Les cahiers du Conseil constitutionnel* est une publication numérique gratuite du Conseil constitutionnel.

Cette revue permet à ses lecteurs d'accéder chaque semestre à la réflexion doctrinale ou à des témoignages de praticiens sur les grands débats constitutionnels, au moyen de dossiers thématiques, de chroniques de jurisprudence et de comparaisons internationales. Chacun de ces numéros s'ordonne autour d'un thème principal. Elle propose en outre des articles sur les principaux temps de la vie du Conseil constitutionnel.

Avec plus de 182 583 pages vues en 2021, la revue *Titre VII* a publié ses numéro 7 sur la liberté individuelle (octobre 2021) et numéro 8 sur les catégories de normes constitutionnelles (avril 2022).

Elle est disponible intégralement en ligne sur le site internet du Conseil constitutionnel.

Consultez la revue numérique *Titre VII*.  
[urlr.me/Lx58S](http://urlr.me/Lx58S)



## Faire rayonner le Conseil à l'international



### 9<sup>e</sup> CONGRÈS DE L'ASSOCIATION DES COURS CONSTITUTIONNELLES FRANCOPHONES À DAKAR

Le président du Conseil constitutionnel et Corinne Luquiens, membre du Conseil constitutionnel, ont participé au 9<sup>e</sup> congrès triennal de l'Association des cours constitutionnelles francophones (ACCF) qui s'est tenu à Dakar au Sénégal du 31 mai au 2 juin 2022.

Cet événement, organisé avec le soutien du Conseil constitutionnel du Sénégal, a réuni 34 institutions membres de l'ACCF, dont 16 présidents de cours constitutionnelles. Le « juge constitutionnel et les droits de l'homme » étaient au cœur des travaux qui ont été inaugurés par le Président de la République du Sénégal, Macky Sall.

Des échanges nourris entre les cours présentes ont porté sur trois thématiques :

- ▶ Les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie ;
- ▶ Les méthodes et les techniques juridictionnelles de protection des droits de l'homme ;
- ▶ Les droits de l'homme en contexte : les droits de l'homme et les circonstances exceptionnelles.

Le président Fabius est intervenu, lors de la première table ronde de ces travaux, pour rappeler que « les cours constitutionnelles ont un rôle important à jouer, en ce qu'elles sont les gardiennes de la stabilité démocratique, du respect de l'État de droit et de la pérennité des droits fondamentaux

et sur l'interdépendance de ces trois termes qui sont liés entre eux ».

Lors de ce congrès, le juge en chef du Canada Richard Wagner a transmis la présidence de l'association au président du Conseil constitutionnel du Sénégal, Papa Oumar Sakho. ▶



### ACCUEIL D'UNE DÉLÉGATION DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE FÉDÉRALE DE KARLSRUHE

Renouant après le pic épidémique avec ses usages d'échanges directs avec la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe, le Conseil constitutionnel a eu le plaisir d'accueillir le 13 juin 2022 une délégation composée de onze référendaires en fonction auprès des juges des deux chambres de la Cour.

Cette journée a été l'occasion pour les collaborateurs appelés à appuyer les juges dans l'exercice de leur office juridictionnel d'échanges directs et personnels sur les différences que sur les similitudes de l'organisation de cet office entre les deux cours.

Une première table ronde a permis un débat très riche concernant les différentes règles de procédure applicables au sein des deux juridictions et le type de contrôle de constitutionnalité que celles-ci mobilisent. Puis est intervenu un échange concernant la jurisprudence des deux cours sur la détermination provisoire au regard de l'article 2 de la Loi fondamentale allemande et de l'article 66 de

31 MAI  
-  
2 JUIN  
2022

13  
JUIN  
2022



la Constitution française. Enfin, la dernière table ronde organisée a permis aux participants de présenter les décisions rendues par les deux cours dans le cadre du contrôle des mesures prises pour lutter contre l'épidémie de covid-19 dans les deux pays. ▶



### VISITE DE L'ASSOCIATION EUROPÉENNE DES BARREAUX DE COURS SUPRÊMES

Une délégation de l'association européenne des barreaux de cours suprêmes, composée d'une dizaine d'avocats à la Cour de cassation d'Allemagne, de Belgique et des Pays-Bas, a été reçue par le Secrétaire général du Conseil constitutionnel, Jean Maïa, le 20 juin 2022.

Le Secrétaire général a présenté à la délégation les missions du Conseil et son activité juridictionnelle. Il a notamment précisé les règles de

20  
JUN  
2022

procédure applicables à la question prioritaire de constitutionnalité et évoqué les relations entre le Conseil constitutionnel et les autres hautes juridictions nationales, européennes et internationales, dans le cadre notamment de l'Association des cours constitutionnelles francophones.

Les échanges qui se sont ensuivis avec les membres de la délégation ont été particulièrement riches. Ceux-ci se sont montrés intéressés notamment par le rôle de l'avocat dans la procédure, l'autorité des décisions du Conseil ou la question de l'indépendance des membres. Ces échanges fructueux ont permis un enrichissement mutuel dans la connaissance des pratiques du contrôle de constitutionnalité mis en œuvre dans les États représentés au sein de l'association. ▶

Regardez la vidéo de la conférence à l'ambassade du Canada.  
[urlr.me/C48mP](https://urlr.me/C48mP)



### CONFÉRENCE À L'AMBASSADE DU CANADA

Laurent Fabius et Richard Wagner, juge en chef de la Cour suprême du Canada, ont tenu une conférence publique le 5 juillet 2022 à l'ambassade du Canada, où ils ont échangé sur le rôle des cours constitutionnelles face aux défis de la démocratie. Cette rencontre leur a permis de rappeler leur attachement aux principes de l'État de droit avec une attention particulière pour l'indépendance des juges, d'insister sur les initiatives prises par chacune de leurs juridictions afin de renforcer la culture constitutionnelle des citoyens comme les audiences délocalisées, et de souligner les défis des cours constitutionnelles dans la défense des libertés en temps de crise, et en particulier dans le domaine de la protection de l'environnement. ▶

5  
JUILLET  
2022

# **Le Conseil en mouvement**

---

Renforcement de sa démarche de développement durable, inauguration de nouveaux locaux, création d'un portail dédié à la QPC... Le Conseil constitutionnel ne cesse d'innover pour améliorer son fonctionnement et adapter son activité aux évolutions récentes du droit et de la société. Point sur l'actualité du Conseil constitutionnel au cours de l'année écoulée.

---

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

En dépit du contexte sanitaire, le Conseil constitutionnel a poursuivi le déploiement de son plan d'action pluriannuel d'économies d'énergie et de développement durable, en portant son effort sur les nouvelles mobilités.

Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021, le forfait « mobilités durables » a été proposé aux agents du Conseil constitutionnel, selon le cadre prévu par le décret n° 2020-543 du 9 mai 2020 et son arrêté d'application. Les agents du Conseil constitutionnel peuvent ainsi bénéficier du remboursement de tout ou partie des frais engagés au titre de leurs déplacements entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail avec leur cycle ou cycle à pédalage assisté personnel ou en tant que conducteur ou passager en covoiturage, sous forme d'un « forfait mobilités durables ».

Le Conseil constitutionnel a en outre pris des dispositions afin de leur proposer un espace réservé au stationnement des vélos, qui remporte un vif succès.

S'agissant du parc automobile, après l'acquisition de trois véhicules hybrides en 2020, le Conseil a engagé en 2021 le renouvellement de son dernier véhicule par un véhicule hybride. L'année 2022 a permis la mise en place d'une borne électrique au sein des locaux du 2 rue de Montpensier, qui permet d'optimiser l'utilisation de l'alimentation électrique de ces véhicules.

Par ailleurs, au titre du recyclage des déchets, une solution de cession gratuite de certains équipements numériques aux agents du Conseil a été mise en place en mars 2021. Une trentaine d'agents ont pu bénéficier de cette action.



« Le premier axe du plan devrait atteindre l'objectif fixé à 25 % de réduction de la consommation énergétique globale du Conseil. »

Au-delà de ces actions concrètes, l'instruction des chantiers de plus grande ampleur a progressé, afin notamment d'améliorer la régulation thermique d'ensemble du bâtiment dans une optique d'économie d'énergie. Une première phase a été réalisée à l'été 2021. La seconde phase a été programmée à l'été 2022. Ainsi, le premier axe du plan devrait atteindre l'objectif fixé à 25 % de

réduction de la consommation énergétique globale du Conseil.

Au titre des efforts commandés par l'objectif de sobriété énergétique, toutes dispositions sont prises, enfin, pour assurer tant l'extinction des éclairages ne présentant pas d'intérêt pour le service et des équipements numériques hors des périodes d'usage, que pour limiter le recours au chauffage. ▀

---

## Le Conseil constitutionnel se dote de nouveaux locaux

En marge des opérations de contrôle de l'élection présidentielle, le Conseil constitutionnel a fait le choix de louer, à compter de la fin 2021, de nouveaux locaux au bas de l'avenue de l'Opéra, dans lesquels sont désormais installés son service des relations extérieures et son service de la communication. Ce choix procède de la nécessité de proposer aux agents du secrétariat général des conditions de travail adaptées à leurs missions alors que l'effectif global du service a crû depuis l'institution de la question prioritaire de constitutionnalité. Il s'imposait d'autant plus que l'exercice de missions telles que le contrôle de l'élection présidentielle impose à échéances régulières au Conseil constitutionnel de déployer des dispositifs requérant de mobiliser toute une partie de ses locaux. ▀





Valérie  
Pernot-  
Burckel

Directrice  
du projet  
de portail de  
référence de  
la QPC

### Le portail de la QPC

## Du nouveau au service de la « question citoyenne »

« Le bilan des dix premières années de la mise en œuvre de la procédure a montré que nos concitoyens étaient encore loin de la connaître. »

# À

l'occasion du dixième anniversaire de la création de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), fin 2020, le constat a été largement partagé qu'elle a constitué une innovation majeure pour garantir au citoyen la protection de ses droits fondamentaux. Cette procédure permet en effet au citoyen de soulever, en toute affaire juridictionnelle administrative ou judiciaire, la question de la contrariété de la loi aux grands principes du droit. L'ouverture du prétoire du Conseil constitutionnel qui en résulte lui a permis d'enregistrer depuis 2010 plus de mille saisines, couvrant un large éventail de dispositions législatives et d'exigences constitutionnelles.

Le bilan des dix premières années de la mise en œuvre de la procédure a

« Le portail proposera un accès aisé à toute la jurisprudence des juridictions du fond tant judiciaires qu'administratives, des deux cours suprêmes de chaque ordre de juridiction, le Conseil d'État et la Cour de cassation, et du Conseil constitutionnel lui-même. »

cependant montré que nos concitoyens étaient encore loin de la connaître. Les praticiens du droit, magistrats et avocats, comme les universitaires ont regretté de ne pas disposer d'une base de données regroupant l'ensemble des décisions rendues par les juridictions françaises dans le cadre de cette procédure.

C'est pourquoi le président Fabius a décidé, en lien avec le Conseil d'État, la Cour de cassation et le ministère de la Justice, de déployer un véritable système d'information de la QPC rendant plus visibles les différentes étapes de la procédure. C'est ce à quoi s'attache le Conseil constitutionnel en préparant le déploiement d'ici le début de l'année 2023 d'un portail de référence de la QPC qui permettra d'accéder à l'ensemble de ces décisions et de mieux faire connaître la procédure.

Ce déploiement se prépare en articulation avec la démarche de l'open data des décisions juridictionnelles menée par les deux ordres de juridiction au profit de l'ensemble de nos concitoyens. Le projet du Conseil s'inscrit dans cette même ambition.

Le portail proposera un accès aisé à toute la jurisprudence des juridictions du fond tant judiciaires qu'administratives, des deux cours suprêmes de chaque ordre de juridiction, le Conseil d'État et la Cour de cassation, et du Conseil constitutionnel lui-même.

### 3 dates clés

**2008**

Instauration de la question prioritaire de constitutionnalité.

**2021**

Lancement du projet de portail de référence de la QPC.

**2023**

Sortie du portail de référence de la QPC.

Il est conçu pour être utile à plusieurs publics. Les citoyens pourront s'y familiariser avec le droit qui leur a été ouvert par la révision constitutionnelle de 2008 d'interroger le Conseil constitutionnel sur la conformité à la Constitution d'une loi qu'il est envisagé de leur appliquer. Les magistrats de tous les ordres de juridiction se verront faciliter leurs propres travaux de revue de jurisprudence. Les autres professionnels du droit, en particulier les avocats, pourront aisément apprécier si un cas qu'ils défendent ou étudient a déjà fait l'objet d'une décision.

Un comité éditorial réunissant les différents partenaires du projet travaille, avec le double horizon du déploiement du portail et de la période qui suivra, à proposer les mentions informatives les plus utiles possibles aux différents usagers du futur portail.

Gageons que l'État de droit, dont la vitalité repose sur des règles, sur leur respect mais aussi sur l'accessibilité de celles-ci pour le plus grand nombre, gagnera de quelque manière au déploiement de ce portail, consolidant ainsi le grand progrès que lui a permis d'accomplir la création de la QPC. ▶

# La guerre et le droit



Le 4 octobre 2022, dans le cadre de La Nuit du Droit, le Conseil constitutionnel organise au Palais-Royal une manifestation exceptionnelle sur le thème « La guerre et le droit ». L'un des prestigieux intervenants, M. Karim Khan, procureur de la Cour pénale internationale, s'exprime dès à présent dans ces colonnes sur la tragédie de la guerre en Ukraine.



## Conférence des cours suprêmes de l'Union européenne

Dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (UE), le Conseil constitutionnel a organisé le 21 février dernier, conjointement avec la Cour de cassation et le Conseil d'État, une conférence des chefs des cours suprêmes des États membres de l'Union européenne.

Cette manifestation, consacrée au rôle des juges dans la consolidation de l'État de droit en Europe, a permis de réunir une centaine de participants représentant 24 États membres de l'UE et 48 cours suprêmes.

Lors de la séance plénière introductive, Monsieur Laurent Fabius, président du Conseil constitutionnel, a prononcé un discours au cours duquel il a rappelé que « la communauté de valeurs qui définit l'identité européenne est fondée sur le respect du droit ».

Il ajoutait : « dans un contexte de multiplication des tensions, des crises et même des affrontements, il nous revient à la fois de résister aux dérives et également d'anticiper. Le degré de confiance et de résistance à l'égard de l'État de droit dépend en effet de la capacité des institutions et

notamment des juges à répondre aux risques actuels et à venir. À cet égard, la question de la responsabilité envers les générations futures sera une de celles qui devront de plus en plus retenir notre attention. Dans cet effort de résistance et d'anticipation, la force du droit dépendra largement du rapprochement de nos systèmes juridiques autour de valeurs communes, à commencer par celles portées par l'État de droit ».



Retrouvez le dossier consacré à cet événement sur le site internet du Conseil constitutionnel.  
[url.me/WLR8K](https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/la-conference-des-cours-supremes-de-l-union-europeenne)



21  
FÉVRIER  
2022



# La Nuit du Droit au Conseil constitutionnel

Le 4 octobre est la date anniversaire de la promulgation de la Constitution de la V<sup>e</sup> République de 1958.

Dans le cadre de « La Nuit du Droit », manifestation nationale lancée en 2017 à l'initiative de Laurent Fabius, « La guerre et le droit » est le thème retenu par le Conseil constitutionnel pour la manifestation organisée en ses murs le 4 octobre 2022, sous la forme d'une soirée animée par Thomas Sotto rassemblant de grands témoins pour réfléchir à la situation actuelle et à la nouvelle ère du droit qui pourrait s'ou-



Rendez-vous sur le site internet de La Nuit du Droit.  
[urlr.me/tdk5g](http://urlr.me/tdk5g)



4  
OCTOBRE  
2022

vrir après la tragédie de la guerre en Ukraine. Parmi les intervenants figurent notamment Robert Badinter, de hautes personnalités ukrainiennes, Karim Khan, procureur de la Cour pénale internationale, et la pianiste Khatia Buniatishvili.

S'adressant au grand public comme aux étudiants (sur inscription), les interventions se sont déployées du « Grand Salon » du Conseil à la cour d'honneur du Palais-Royal sur écrans géants et en streaming live, notamment sur le site du Conseil constitutionnel. L'opportunité de rapprocher le droit de nos concitoyens autour d'une problématique qui s'impose dans le débat public en France comme à l'étranger. ▀



# Karim Khan

Procureur de la Cour pénale internationale

~~~~ Depuis le début de votre enquête en mars 2022, vous vous êtes rendu en Ukraine à plusieurs reprises. Comment se déroule votre enquête, qu'avez-vous observé et quelles sont les principales difficultés ?

L'appel à la mobilisation sans précédent adressé à notre Bureau, notamment par les 43 États parties qui ont déféré la situation à la Cour pénale internationale (CPI) aux fins de l'ouverture d'une enquête, nous a permis d'entamer rapidement notre travail d'enquête. Il est primordial de montrer la souplesse et la capacité du Bureau à réagir en temps réel face aux crimes actuellement perpétrés en Ukraine. Comme je l'ai dit lors de ma première visite à Kiev, l'Ukraine est une scène de crime, avec une destruction à grande échelle des infrastructures publiques et une immense souffrance des personnes, enfants, femmes et hommes, de tous âges. Dans ces circonstances, la justice ne peut rester spectatrice. Notre Bureau s'efforce, depuis le début de l'enquête, d'appliquer le droit comme un outil de stabilité et de sécurité, de manière pratique et efficace. Nous avons été présents en Ukraine, notamment

## ENTRETIEN

lors de plusieurs missions que j'ai dirigées, et nous allons bientôt ouvrir une antenne spécifique de la CPI à Kiev. Notre équipe spécialisée de juristes, d'enquêteurs, d'analystes, d'experts en criminalistique et autres s'emploie à collecter, à traiter et à analyser les éléments de preuve relatifs aux crimes qui auraient été commis dans la situation en cause, dont des allégations de meurtre, de torture ou d'attaques dirigées intentionnellement contre la population civile et des biens à caractère civil. Nous avons aussi bénéficié du détachement d'une équipe d'experts néerlandais en analyse criminalistique et en scènes de crime, qui a également été déployée en Ukraine. Ce soutien représente un nouveau modèle de partenariat avec les autorités nationales que nous sommes en train de construire avec d'autres États parties. Il a fait suite au déploiement rapide en Ukraine, peu après les événements de février, d'experts français en analyse criminalistique, qui ont collecté des informations et des éléments de preuve également susceptibles d'être utilisés dans le cadre de procédures devant la Cour pénale internationale. Cette coordination, ainsi que les efforts concertés des États, des organisations internationales

et régionales et des organisations de la société civile qui sont également actives sur le terrain, sont nécessaires pour que le droit puisse remplir son objectif, tout en évitant une accumulation excessive de preuves documentaires ainsi qu'un nouveau traumatisme pour les victimes et les témoins. Telles sont les leçons d'un passé récent, que nous devons appliquer dans la pratique.

les atrocités, ainsi que d'obliger les auteurs de ces crimes à rendre des comptes. En faisant connaître les mesures concrètes prises face à des faits spécifiques dans un délai qui rende nos actions pertinentes au regard du conflit, j'espère que l'impact de notre travail d'enquête pourra être accru et que les personnes impliquées dans ce conflit prendront mieux conscience de la nécessité d'adhérer aux principes du droit international humanitaire.



~~~~ **Les atrocités de cette guerre peuvent faire douter de la pertinence du droit et de la protection qu'il peut offrir. Comment la CPI veille-t-elle à ce que le droit ne soit pas mis de côté en temps de guerre ?**

J'ai conscience que notre travail d'enquête ne doit pas finir sous la forme de rapports rangés au fond d'un placard, à des fins historiques. Il doit avoir pour objectif de défendre les droits des personnes et leur droit à une protection contre

En définitive, si nous pouvons montrer, par l'avancée de nos enquêtes, que les auteurs de crimes internationaux en Ukraine peuvent être poursuivis par mon Bureau, nous aurons démontré que le droit est en première ligne aux côtés de ceux qui craignent pour leur vie. Pour y parvenir, nous devons aujourd'hui maintenir la dynamique que nous avons créée, en nous appuyant sur notre esprit de collaboration et nos approches de partenariat innovantes. À l'heure actuelle, notre direction commune est nécessaire pour donner une impulsion nouvelle au droit et répondre aux attentes légitimes des



« En définitive, si nous pouvons montrer, par l'avancée de nos enquêtes, que les auteurs de crimes internationaux en Ukraine peuvent être poursuivis par mon Bureau, nous aurons démontré que le droit est en première ligne avec ceux qui craignent pour leur vie. »

personnes qui placent en nous l'espérance d'un minimum de protection.

~~~~~ **Sur quel type d'auteurs de crimes enquêtez-vous ? Est-il possible d'atteindre le sommet des chaînes de commandement militaires ?**

Dans notre travail, nous sommes guidés par le droit ainsi que par les informations et les éléments de preuve que nous collectons au cours

de nos activités d'enquête indépendantes et impartiales. L'objectif de ces activités, soumises à un contrôle judiciaire, est d'identifier les personnes qui peuvent être tenues pénalement responsables en dernier ressort de crimes visés par le Statut de Rome. Nous avons adopté un modèle souple qui nous permettra de rechercher les éventuels auteurs de crimes ayant un rang hiérarchique élevé, mais aussi en parallèle, de monter en puissance à partir d'affaires de moindre envergure, si nécessaire.

En obtenant des résultats plus rapidement que nous l'avons peut-être fait dans le passé, nous pourrions renforcer la dissuasion et, ainsi, avoir un effet préventif sur de futures atrocités. Le principe de responsabilité exige des efforts et mérite respect et adhésion.

Dans le cadre de ce processus, notre Bureau s'est mis en relation avec toutes les parties au conflit. Les autorités ukrainiennes coopèrent avec le Bureau, tandis que les demandes adressées à la Fédération de Russie sont restées sans réponse jusqu'à présent. Le Bureau continuera de solliciter des informations auprès de tous les acteurs concernés dans l'exercice de sa mission.

~~~~~ **Lors de votre premier discours en tant que Procureur de la CPI, en juin 2021, vous avez évoqué l'importance de la coopération et de la**

**complémentarité avec les États. Depuis le début de l'enquête en Ukraine, une coopération sans précédent a été mise en place entre la CPI, les autorités nationales et Eurojust. Comment se déroule cette coopération et que vous apporte-t-elle dans votre travail ?**

Compte tenu de l'ampleur possible des crimes commis en Ukraine, notre Bureau est engagé dans une étroite coordination avec différents acteurs internationaux, régionaux et nationaux, qui sont également actifs dans la collecte d'informations et d'éléments de preuve. La CPI n'est pas l'unique recours et le Bureau explore de nouvelles façons de travailler avec ses partenaires.

Pour mener une coordination rapide et une coopération en temps opportun, notamment dans la mesure où le conflit est en cours, notre Bureau a en effet intégré, pour la première fois, une équipe commune d'enquête avec plusieurs autorités nationales, dont celles d'Ukraine, sous les auspices d'Eurojust. Grâce à cette participation, le Bureau renforce sa capacité à accéder à des informations pertinentes pour ses enquêtes indépendantes et à les recueillir. Dans un esprit de complémentarité, il cherche également à identifier les opportunités de fournir des informations et des éléments de preuve aux autorités nationales concernées et à d'autres, pour appuyer leurs enquêtes et leurs poursuites.

En matière de coordination, les investissements de notre Bureau dans les outils technologiques, tels que le déploiement de l'intelligence artificielle et l'utilisation des outils d'apprentissage automatique, jouent également un rôle important. Nous avons accéléré ce travail en établissant un partenariat solide avec Microsoft, tout en nous appuyant sur le soutien financier apporté par les

« La guerre en Ukraine a mis brutalement en évidence la nécessité d'un réveil du droit. »

États parties en réponse à ma demande de contributions. Ces outils nous aideront à rationaliser la collecte, l'analyse et le traitement des preuves. Ils permettront aussi de rendre plus accessibles ces informations pour les autres acteurs travaillant à la collecte de preuves. Les retombées de ces investissements s'étendront à toutes les situations faisant actuellement l'objet d'une enquête par le Bureau.

Depuis le début de la phase actuelle du conflit en Ukraine, j'ai toujours été d'avis que nous devons assurer la cohérence de l'action et la coordination autant que possible. Dans cette optique, mon Bureau a coorganisé en juillet, avec les Pays-Bas et la Commission européenne, une conférence ministérielle au cours de laquelle 45 États ont convenu de travailler à la création d'un groupe de discussion sur l'établissement des responsabilités pour les crimes commis en Ukraine. Celui-ci est destiné à accroître la visibilité à l'égard de tous les acteurs, concernant les actions entreprises en faveur de l'établissement des responsabilités en Ukraine.

**En quoi la guerre en Ukraine fait-elle évoluer le droit pénal international et comment envisagez-vous l'avenir en la matière ?**

La guerre en Ukraine a mis brutalement en évidence la nécessité d'un réveil du droit. Avec la destruction des espoirs et de l'avenir des victimes, de nombreuses personnes ont pris conscience qu'il était temps de donner un nouvel élan au droit international. Il est également essentiel que nous traitions avec une vigilance et une urgence similaires d'autres situations dramatiques qui requièrent notre attention. Il nous incombe désormais, à la communauté internationale dans son ensemble, d'ouvrir une nouvelle ère de la responsabilité, par une application du droit toujours plus cohérente et respectueuse dans le monde entier, afin de protéger les générations futures de la cruauté et des crimes dont malheureusement trop de personnes souffrent encore aujourd'hui. ▀

SEPTEMBRE 2022

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 : Éric Feferberg / AFP (p. 2, p. 4, p. 9, p. 16, p. 42), Geoffroy Van der Hasselt (p. 12, p. 14, photo du haut p. 21, p. 24, p. 25, p. 27), Laurent Blevennec / Présidence de la République (p. 15), Thomas Coex / AFP (photo du haut p. 20), Norbert Grisay / Hans Lucas via AFP (photo du bas p. 20), Matt La Prod (photo du bas p. 21), Gonzalo Fuentes / POOL / AFP (p. 23), DR (p. 28, p. 101, p. 104, p. 106, p. 114), Ali Al-Daher / AFP (p. 29), Arun Sankar / AFP (p. 31), Lilian Cazabet / Hans Lucas via AFP (p. 38), Virginie Seiller / Hans Lucas via AFP (p. 41), Thibaut Durand / Hans Lucas via AFP (p. 45), Riccardo Milani / Hans Lucas via AFP (p. 47), Emmanuel Dunand / AFP (p. 51), Vincent Koebel / NurPhoto via AFP (p. 52), iStock.com/ollo (p. 55), iStock.com/DragonImages (p. 56), Francis Cormon / Hemis via AFP (p. 62), iStock.com/ugurhan (p. 67), Benoît Teillet (p. 68), Denis Charlet / AFP (p. 74), Clotilde Richalet / Hans Lucas via AFP (p. 79), Nicolas Liponne / Hans Lucas via AFP (p. 81), Julie Limont / Hans Lucas via AFP (p. 83), Philippe Blanchot / Hemis via AFP (p. 89), Adrien Fillon / NurPhoto via AFP (p. 90), Goyave de France via Wikimedia Commons / CC BY-SA 4.0 / couleur modifiée (p. 92), Conseil constitutionnel (p. 96), Belvédère Productions / LCP-Assemblée nationale (p. 97), iStock.com/legna69 (p. 105), Cour de cassation (p. 110), Philippe Couette (p. 111), John Thys / AFP (p. 112), Fadel Senna / AFP (p. 113).

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

The background is a complex, abstract geometric pattern. It features a grid of squares, some of which are filled with a dark red color. Overlaid on this grid are various circular and semi-circular shapes in shades of blue and red. Some of these shapes are solid, while others are hollow or have white interiors. The overall effect is a dense, layered composition of geometric forms.

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

2022