

RAPPORT D'ACTIVITÉ

2023

CONSEIL CONSTITUTIONNEL



**RAPPORT D'ACTIVITÉ**

2023

**CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

# Entretien **4** Laurent Fabius

Président du Conseil constitutionnel

## **LES MEMBRES DU CONSEIL**

La composition du Collège **12**

Une institution collégiale **13**

# Les 65 ans **14** de la Constitution

65 ans de stabilité et de révisions **16**



Christophe Prochasson **18**  
Directeur d'études de l'EHESS



Pr Stephan Harbarth **21**  
Président de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne



# Les décisions 24 du Conseil

Le contrôle de constitutionnalité <i>a priori</i>	26
La question prioritaire de constitutionnalité	44
Autres catégories de décisions	58

## Le Conseil en mouvement

### ANIMER LE DIALOGUE AVEC LA DOCTRINE

Prix de thèse	64
La revue <i>Titre VII</i>	64
Rencontre avec les agrégés de droit public	65

### DIFFUSER LA CULTURE CONSTITUTIONNELLE

Portail QPC 360°	66
Les audiences « hors les murs »	68
La démarche <i>Découvrons notre Constitution</i> s'enrichit	72

### FAIRE RAYONNER LE CONSEIL À L'INTERNATIONAL

Rencontres internationales	74
----------------------------	----



Esther Hayut **76**  
Présidente de la Cour suprême d'Israël



# Laurent Fabius

Président du Conseil  
constitutionnel

**Monsieur le Président, pouvez-vous retracer en quelques mots l'activité du Conseil constitutionnel pour la période octobre 2022-octobre 2023 ?**

Bien qu'elle ne soit pas terminée au moment où je m'exprime, il est acquis que 2023 sera la deuxième année la plus chargée de l'histoire du Conseil constitutionnel en nombre de décisions contentieuses rendues qui sont d'ores et déjà 493. Cette intensité juridictionnelle tient notamment à l'importance du contentieux des élections que nous avons eu à traiter.

S'agissant du contrôle de constitutionnalité des lois, le nombre des saisines *a priori* - 11 - a été conforme à ce que l'on connaît habituellement en début de législature avec, fait notable, des recours très fournis et un nombre important d'articles de loi contestés. En revanche, en contrôle *a posteriori*, le nombre des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) a diminué cette année avec 49 décisions. J'y reviendrai.

## Cette période a été marquée en particulier par les décisions du Conseil constitutionnel relatives à la réforme des retraites. Quelles leçons en tirez-vous ?

Le Conseil a eu à prendre trois décisions relatives à la réforme des retraites. Deux dans le cadre de propositions de référendums d'initiative partagée (RIP), qui n'ont pas été jugées recevables. La troisième à propos de la loi elle-même reculant l'âge légal de départ en retraite que le Conseil a validée, à l'exception de cavaliers sociaux qu'il a annulés.

Je ne reviens pas sur les arguments échangés à cette occasion. On sait les choix qui ont prévalu et qui ont conduit à valider l'essentiel de la loi. Ce qui m'a frappé, au-delà de ces arguments, c'est notamment la confusion fréquente entre le droit et la politique chez une partie des commentateurs et de l'opinion publique. On peut avoir des opinions diverses sur la pertinence d'une loi déferée, on peut l'estimer plus ou moins opportune, plus ou moins justifiée, mais tel n'est pas l'office du Conseil constitutionnel. La tâche du Conseil constitutionnel est, quel que soit le texte dont il est saisi, de se prononcer en droit. Mon prédécesseur et ami Robert Badinter utilisait volontiers à ce sujet une formule : « une loi inconstitutionnelle est nécessairement mauvaise, mais une loi mauvaise n'est pas nécessairement inconstitutionnelle ». Cette formule définit bien l'office du Conseil – qui, je le répète, est de juger non en opportunité politique mais en droit – et je la fais totalement mienne.

## Le Conseil constitutionnel a fait l'objet de critiques. On a entendu notamment un certain nombre de commentaires sur la qualification juridique des membres du Conseil. Que répondez-vous ?

Durant cette période, on a effectivement beaucoup commenté la Constitution, plusieurs de ses articles et aussi le rôle du Conseil constitutionnel. Du point de vue de l'éducation civique, ce n'est pas une mauvaise chose, mais j'avoue que j'aurais préféré que l'intérêt porté à nos mécanismes constitutionnels s'inscrive dans un contexte plus apaisé.

À propos des membres du Conseil, on a lu ou entendu un certain nombre d'observations injustes. Le mode de nomination des conseillers est connu. Je n'y reviens pas. Pour autant, il n'est pas inutile de rappeler quelques données précises sur les personnes, puisque leur qualification juridique a été parfois malheureusement mise en cause. C'est ce résumé factuel qui figure dans le tableau ci-contre. Si les neuf membres du Conseil constitutionnel ont eu des formations et des expériences professionnelles diversifiées, toutes et tous ont activement pratiqué le droit au cours de leur parcours.

## Au-delà de ces débats, quelles sont les décisions du Conseil qui vous sont apparues les plus marquantes au cours de cette année ?

Elles sont nombreuses avec comme point commun le fait qu'elles ont concerné souvent les libertés

**Laurent Fabius**, diplômé de l'ENA, a été membre du Conseil d'État, maire, ministre de divers départements ministériels, Premier ministre et président de l'Assemblée nationale. Au plan international, il a aussi présidé la COP21/Accord de Paris.

**Michel Pinault** est diplômé de l'ENA, il a été président de section au Conseil d'État, secrétaire général du Conseil d'État, membre du comité exécutif du groupe AXA, président de la Commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers.

**Corinne Luquiers** est diplômée de l'IEP de Paris et titulaire d'un DES de droit public. Elle a été administratrice à la commission des lois de l'Assemblée nationale, puis secrétaire générale de l'Assemblée nationale.

**Jacques Mézard** a été avocat, bâtonnier, président d'agglomération, sénateur, membre de la commission des lois constitutionnelles et de la législation du Sénat, ministre.

**François Pillet** a été avocat, maire, bâtonnier, sénateur, vice-président de la commission des lois du Sénat.

**Alain Juppé** est diplômé de l'ENA. Il a été inspecteur des finances, député, maire, ministre de divers départements ministériels, Premier ministre.

**Jacqueline Gourault** a été maire, sénatrice, membre de la commission des lois du Sénat, plusieurs fois ministre.

**Véronique Malbec** a été magistrate, procureure générale près plusieurs cours d'appel, secrétaire générale du ministère de la justice.

**François Seners**, diplômé de l'ENA, a été juge administratif, conseiller d'État et secrétaire général du Conseil d'État.

puisque notre office est bien entendu de les protéger. Il est difficile d'opérer un choix.

Pour les saisines *a priori*, je relèverai d'abord, même si ce n'est pas spectaculaire, le renforcement de la règle du contradictoire avec la mise en œuvre de notre nouveau règlement de procédure. Un an après son entrée en vigueur, le bilan est positif. Dans la phase écrite, le Conseil constitutionnel a pu notamment s'appuyer sur des contributions significatives : présidents des assemblées, présidents de groupes. Dans la phase orale, de multiples demandes d'auditions nous ont été adressées auxquelles nous avons le plus souvent fait droit. Nous avons choisi d'être ouverts au dialogue. J'ai d'ailleurs convié au Conseil à l'automne dernier les membres des commissions des lois. Ce type de rencontres, dans le respect de l'office de chacun, est utile et il sera renouvelé.

Sur le fond, nous nous sommes prononcés dans des domaines très divers. En matière de sécurité, nous avons veillé à l'équilibre entre la prévention des atteintes à l'ordre public et la préservation des libertés telles que le droit au respect de la vie privée. Quand cet équilibre était respecté, le Conseil a jugé conformes plusieurs pratiques comme le traitement par algorithmes des images collectées au moyen d'un système de vidéoprotection ou de caméras installées sur des drones, à l'occasion de manifestations présentant un risque particulier d'atteintes graves à l'ordre public comme les jeux Olympiques (décision n° 2023-850 DC, 17 mai 2023). Toutefois, nous avons précisé que le préfet devait mettre immédiatement fin à un tel système de surveillance lorsque les conditions qui en justifiaient l'autorisation n'étaient plus réunies. Inversement, lorsque cet équilibre n'était pas respecté, nous avons procédé à des censures. Cela a été le cas pour le recours aux enquêtes sous pseudonyme par la voie des communications électroniques – en mode « infiltré » – sans l'autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction (décision n° 2022-846 DC, 19 janvier 2023). De même, nous avons censuré certaines attributions des assistants d'enquête, faute de contrôle suffisant des officiers de police judiciaire.

Dans le domaine du travail, nous avons jugé en des termes inédits que les dispositions du Préambule de la Constitution de 1946 impliquaient l'existence d'un régime d'indemnisation des travailleurs privés d'emploi (décision n° 2022-844 DC, 15 décembre 2022). Le Conseil a par ailleurs censuré la disposition du budget de la sécurité sociale prévoyant de ne pas indemniser les arrêts de travail prescrits par téléconsultation par un médecin différent du praticien habituel du patient (décision n° 2022-845 DC, 20 décembre 2022).

Dans le domaine de la production d'énergie, nous avons veillé à l'équilibre entre indépendance énergétique de la Nation et protection de l'environnement. Nous avons jugé que les dispositions visant à favoriser la production d'énergies renouvelables poursuivaient l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement (décision n° 2023-848 DC, 9 mars 2023), ou encore que l'accélération de la fabrication de nouveaux réacteurs nucléaires contribuait à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation – indépendance énergétique et protection de l'environnement – par la réduction des émissions de gaz à effet de serre (décision n° 2023-851 DC, 21 juin 2023). Nous avons censuré, comme cavalier législatif, le durcissement des peines en cas d'intrusion dans les centrales nucléaires.

En matière de droit de propriété, le Conseil a maintenu l'état du droit relatif à la responsabilité du fait des dommages causés par le défaut d'entretien d'un bâtiment en ruine (décision n° 2023-853 DC, 23 juillet 2023) en censurant l'article 7 de la loi anti-squat qui prévoyait une exonération absolue de responsabilité du propriétaire en cas d'occupation illicite. Certains commentateurs ont affirmé – non sans mauvaise foi – que désormais, tout occupant illicite d'un logement pourrait obtenir réparation du propriétaire si le bien occupé est mal entretenu. Tel n'est nullement l'effet de notre décision. Ce que nous avons dit, en des termes inédits, c'est qu'il est loisible au législateur d'aménager un régime de responsabilité de plein droit, mais qu'il ne peut en résulter une atteinte



disproportionnée aux droits des tiers victimes d'obtenir l'indemnisation de leur préjudice. Cela laisse donc la possibilité au législateur de réformer l'état actuel du droit pour aménager la répartition des responsabilités entre le propriétaire et l'occupant illicite.

**S'agissant des saisines a posteriori**, c'est-à-dire du traitement des QPC, là aussi l'éventail des branches du droit concernées a été large. **Concernant l'usage d'Internet**, il nous est revenu de veiller à l'équilibre entre liberté d'expression et de communication et respect de l'ordre public. Ainsi, nous avons jugé conformes à la Constitution les dispositions permettant à l'administration d'enjoindre aux moteurs de recherche de déréférencer les adresses électroniques dont le contenu présente un caractère manifestement illicite (décision n° 2022-1016 QPC, 21 octobre 2022). **Dans le domaine des médias**, nous avons jugé que les journalistes ne disposaient pas d'un droit dérogatoire qui leur permettrait de demander l'annulation d'un acte d'investigation à laquelle ils sont tiers et ce, notamment, afin de ne pas porter atteinte au secret de l'instruction (décision n° 2022-1021 QPC, 28 octobre 2022). **En matière de sécurité**, nous avons jugé que le régime dérogatoire des contrôles d'identité prévu à Mayotte était justifié par les caractéristiques et contraintes particulières propres à ce département, sous réserve que la mise en œuvre des contrôles s'opère en se fondant sur des critères excluant toute discrimination (décision n° 2022-1025 QPC, 25 novembre 2022). **S'agissant du placement ou du maintien en détention provisoire des mineurs**, nous avons décidé qu'il pouvait être prononcé à la condition que le juge vérifie qu'une telle mesure n'excède pas la rigueur nécessaire. Nous avons précisé que la prise d'empreintes ou de photographies sans le consentement du mineur n'était pas autorisée dans le cadre de l'audition libre, et que, en tout état de cause, dans le cadre

d'une garde à vue, elle ne pouvait pas être effectuée hors la présence de son avocat, de représentants légaux ou de l'adulte approprié (décision n° 2022-1034 QPC, 10 février 2023). **En matière de droit au logement**, si nous avons admis le pouvoir donné au préfet de faire évacuer par la force l'occupant irrégulier d'un domicile, nous avons assorti notre décision d'une réserve : le préfet ne peut ordonner une telle mesure sans prendre en compte la situation personnelle ou familiale de l'occupant (décision n° 2023-1038 QPC, 24 mars 2023).

Le Conseil constitutionnel est souvent amené à connaître des questions de société. Ce fut le cas cette année en particulier **dans le domaine de la bioéthique**. Dans une première affaire concernant la fin de vie, le

Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les dispositions de la loi permettant au médecin de refuser d'appliquer des directives anticipées manifestement inappropriées ou non conformes à la situation médicale du patient, considérant qu'elles ne méconnaissaient ni le principe de sauvegarde de la dignité humaine, ni la liberté personnelle

(décision n° 2022-1022 QPC, 10 novembre 2022). Dans une autre affaire relative à l'accès aux origines, nous avons considéré que la possibilité qu'un tiers donneur puisse être contacté par la Commission d'accès aux données non identifiantes et à l'identité du tiers donneur pour les personnes nées d'une assistance médicale à la procréation n'était pas contraire au droit au respect de la vie privée, dans la mesure où la communication de ces informations était subordonnée à son consentement, et sous la réserve que, en cas de refus, l'intéressé ne soit pas soumis à des demandes répétées (décision n° 2023-1052 QPC, 9 juin 2023).

Comme évoqué plus haut, **le contentieux lié aux élections législatives de 2022** a été fourni et a connu deux phases différentes.

## « Le Conseil constitutionnel est souvent amené à connaître des questions de société »





Une première phase, avec une centaine de recours liés aux résultats proprement dits des élections, dont le traitement s'est échelonné sur toute l'année pour s'achever en février 2023. Une seconde, avec 440 recours liés aux règles de financement de la campagne électorale. Le Conseil a été saisi de la situation de près de 6,8 % des candidats, contre 4,6 % il y a cinq ans. Rendant environ 30 décisions par semaine de mars à juillet 2023, il a procédé à cet examen selon sa grille d'analyse constante et a prononcé, au total, des sanctions d'inéligibilité d'un an ou de trois ans, en fonction de la gravité des manquements commis, à l'égard de 345 candidates ou candidats. Pour 85 autres cas, il a été jugé qu'il n'y avait pas lieu à prononcer d'inéligibilité. L'année 2023 a connu, au total, une forte intensité du contentieux électoral.

### Où en est-on en ce qui concerne le système d'information et de suivi des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) ?

Comme je m'y étais engagé, le site d'information QPC 360° fonctionne depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023. Il est apprécié par ses utilisateurs et monte en régime, même si des progrès dans les remontées d'information depuis les diverses juridictions sont encore à accomplir. Une « Lettre de la QPC » a vu le jour dont le premier numéro a été publié début juillet 2023. Je me suis rendu moi-même à Bordeaux auprès de l'École nationale de la magistrature pour détailler aux futurs magistrats les mécanismes de la QPC. Je recommencerai en 2024. Plus largement, une action systématique est et sera menée auprès de toutes les parties prenantes pour informer et former davantage sur la procédure QPC, qui constitue un progrès de la démocratie et de la justice.

Statistiquement, on observe un tassement récent du nombre des QPC déposées et des QPC transmises. Mais il est encore trop tôt pour dire s'il s'agit d'un phénomène conjoncturel ou plus profond. Cette évolution sera bien sûr analysée et suivie de très près.

### Vous avez placé votre présidence sous le double signe de l'ouverture et de la juridictionnalisation. La période 2022-2023 marque-t-elle des avancées à ce titre ?

Avec le collège qui m'entoure, nous continuons effectivement dans cette double direction. S'agissant de l'ouverture nationale et internationale du Conseil, outre de très nombreux contacts avec les cours constitutionnelles étrangères et en plus de la poursuite de nos audiences délocalisées, je veux mentionner la réalisation avec le ministère de l'éducation nationale de modules d'information sur nos institutions, disponibles sur le site « Découvrons notre Constitution » à partir d'octobre 2023. Ces modules sont à destination des élèves de différents niveaux. Ils seront certainement utiles pour ce large et important public. Je signale également une initiative originale, la mise en œuvre d'une bande dessinée chez l'éditeur Glénat



intitulée « Dans les couloirs du Conseil constitutionnel », qui sera publiée dans les mois qui viennent. Autre avancée concrète à noter, de nature tout à fait différente : les travaux importants qui vont concerner, sous la direction de l'architecte en chef des monuments historiques, les abords, l'entrée et le rez-de-chaussée du Conseil afin d'assurer à la fois un meilleur accueil des publics et une sécurité satisfaisante. Quant à la juridictionnalisation, nous poursuivons les avancées significatives des dernières années : je signale notamment la pratique inaugurée en juillet dernier concernant l'information relative au traitement du déport et de la récusation de tel ou tel membre du collège, afin que la transparence sur ces sujets soit pleinement effective.

### **Quels seront pour l'activité du Conseil les événements significatifs probables de l'année 2023-2024 ?**

En plus de notre activité contentieuse habituelle et de la poursuite des audiences en région, je citerai plusieurs aspects marquants : le traitement des contentieux des élections sénatoriales de septembre 2023 ; la tenue du congrès de l'Association des cours constitutionnelles francophones à Paris (13, 14 et 15 juin 2024) ; et, bien entendu, la célébration des 65 ans de la Constitution (octobre 2023) ainsi que, ensuite, celle des 50 ans du droit de saisine parlementaire (2024).

J'y ajoute la réunion exceptionnelle à Paris d'une Conférence internationale des juges sur le thème de « L'environnement et les droits des générations futures » (7 février 2024). Je suis en effet convaincu que ce thème de la prise en compte des générations futures qui concerne de nombreux domaines – environnement, santé, génétique, nouvelles technologies, etc. – va prendre de plus en plus d'importance et que le juge ne pourra rester à l'écart.

Là où l'urgence des multiples crises que nous connaissons – climatique, sécuritaire, sanitaire, économique... – pourrait conduire la société à se concentrer sur le seul court terme, leur étendue nous incite à intégrer aussi le long terme. Cette notion sera d'ailleurs au cœur des discussions du « Sommet de l'avenir » qu'organise le Secrétaire général des Nations Unies en septembre 2024. Déjà, plus de 50 constitutions nationales garantissent une forme de protection des générations futures. Le juge constitutionnel devient en quelque sorte aussi un juge de l'avenir, avec toutes les questions que cela comporte.

Ce sera le thème de la rencontre internationale que nous organisons au Conseil en février prochain. Je ne peux mieux m'exprimer à ce propos que mon collègue Michel Pinault : « le concept de droit des générations futures est passionnant par la richesse de ses potentialités. Il permet au juge de voyager dans le temps tout en statuant aujourd'hui. C'est un outil juridictionnel puissant et à la légitimité difficilement contestable. C'est

aussi un outil qui peut blesser la main du juge qui le manie si celui-ci s'en sert en outrepassant son office juridiquement et en prenant des décisions se substituant à celles relevant normalement des autorités démocratiquement chargées d'édicter la loi et de l'appliquer ». Ce sont là les paroles... d'un sage.

### **Le 4 octobre 2023 marque le 65<sup>e</sup> anniversaire de la Constitution de la V<sup>e</sup> République. Il est prévu que le Président de la République s'exprime à cette occasion depuis le Conseil constitutionnel. Que vous inspire cet anniversaire ?**

C'est un honneur pour le Conseil d'accueillir le Président de la République lors de cette manifestation, le 4 octobre, date de la « Nuit du Droit » organisée dans toute la France.

## **« Le juge constitutionnel devient en quelque sorte aussi un juge de l'avenir, avec toutes les questions que cela comporte »**

Ayant eu notamment la responsabilité de diriger le gouvernement, de présider l'Assemblée nationale et aujourd'hui le Conseil constitutionnel, je mesure tout particulièrement l'importance centrale de notre Constitution, ses mérites et aussi les questions qu'elle soulève.

D'une manière générale, on ne peut qu'être frappé par la stabilité qu'a permise cette Constitution, dont la longévité a battu toutes ses devancières. Cette stabilité est un atout, à condition bien sûr qu'elle se concilie avec le respect des exigences d'une démocratie vivante.

En l'espèce, stabilité n'a pas signifié pour autant fixité, dès lors que la pratique institutionnelle tout au long de ces années a tantôt été plutôt présidentielle, tantôt davantage parlementariste et que pas moins de 24 révisions sont intervenues depuis 1958. On sait cependant que, depuis 2008, aucune révision n'a pu être menée à bien et qu'existe ce que j'ai appelé à plusieurs reprises un « malaise démocratique ». Il y a donc matière à débat et à initiatives. Si celles-ci devaient conduire à réviser la Constitution, cette révision devra elle-même respecter les procédures prévues par la Constitution.

### **Y a-t-il des questions sur les évolutions constitutionnelles et institutionnelles que vous jugez particulièrement intéressantes ?**

De nombreuses questions peuvent être soulevées dans ces domaines. En dehors des propositions qui concernent le Conseil constitutionnel lui-même, et tout en respectant bien sûr mon devoir de réserve, j'en citerai quelques-unes qui reviennent souvent dans les débats actuels. Les pouvoirs du président de la République et la durée de son mandat sont-ils optimaux ? Quel rôle pour le Premier ministre ? Les modalités de participation des citoyens à la vie démocratique sont-elles satisfaisantes ? Quels référendums ? Faut-il renforcer les pouvoirs du Parlement et quel mode de scrutin ? Quid de la décentralisation et de la déconcentration ? Cette seule liste, non exhaustive, montre le caractère important et délicat de l'exercice.

### **Parmi les propositions de révision constitutionnelle qui se font entendre, l'une concerne l'extension illimitée du référendum, l'autre la possibilité pour une loi nationale de l'emporter sur l'ordre juridique européen. Quel est votre sentiment ?**

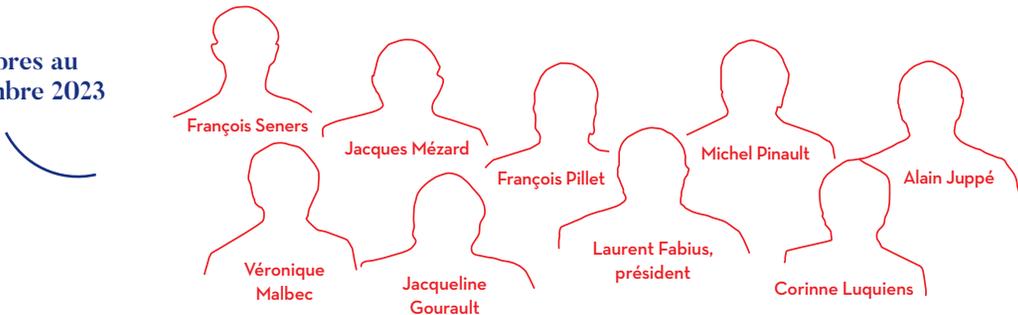
Ces thèmes sont, effectivement, de plus en plus cités, et pas seulement par des formations politiques extrêmes. Le premier – ouvrir un champ illimité au référendum – prétend combler le fossé ressenti entre le « peuple » et la « classe politique ». Il est exact que la procédure du référendum est inutilisée depuis longtemps et qu'aucun RIP, possible en théorie, n'a pu jusqu'ici être concrètement mené à bien. On ne peut donc nier la difficulté. Les souhaits de référendums sont largement soutenus par l'opinion. Pour autant, supprimer toute limitation au champ du référendum, surtout si parallèlement on écartait tout contrôle préalable par le Conseil constitutionnel, risquerait notamment de favoriser certains excès de caractère populiste et de mettre en question notre démocratie représentative.

La seconde proposition entend répondre à un certain sentiment de dépossession nationale et au besoin de réaffirmer notre souveraineté. La question est souvent posée, même si elle relève plus de la conduite des politiques publiques que d'un constat strictement juridique. Il est certainement essentiel de veiller à un bon équilibre entre prérogatives nationales et engagement européen. Pour autant, d'une part, il ne peut exister d'Union européenne viable sans un ordre juridique européen, auquel nous avons souscrit et qui nous engage. D'autre part, il ne faudrait pas oublier que c'est précisément notre respect de l'ordre juridique européen qui garantit la confiance de la part de la communauté internationale envers notre stabilité, notamment sur le plan économique et financier. Au-delà du respect nécessaire des équilibres, abandonner cette composante essentielle de notre État de droit risquerait de lui porter un coup sévère.

# La composition du Collège



Les membres au  
1<sup>er</sup> septembre 2023



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 ».

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

**9**  
Sages

Ils sont nommés  
pour **9 ans**.  
Le Président de la République  
nomme le président du Conseil  
parmi ces **9 membres**.  
Le Conseil se renouvelle par  
tiers tous les **3 ans**.

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

Le mandat non  
renouvelable  
des membres  
nommés.

Une  
obligation  
de réserve.

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.

# Une institution collégiale

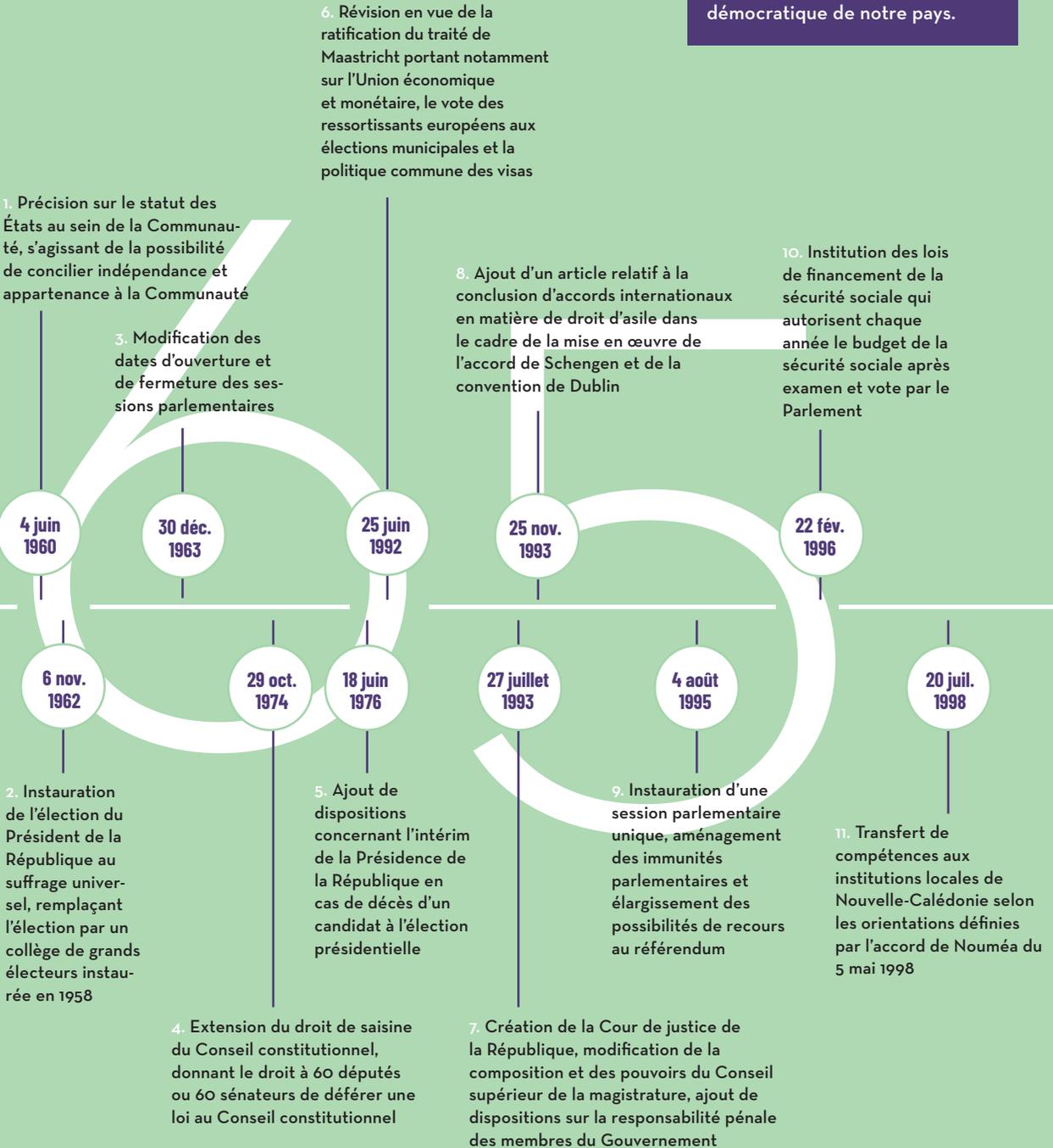


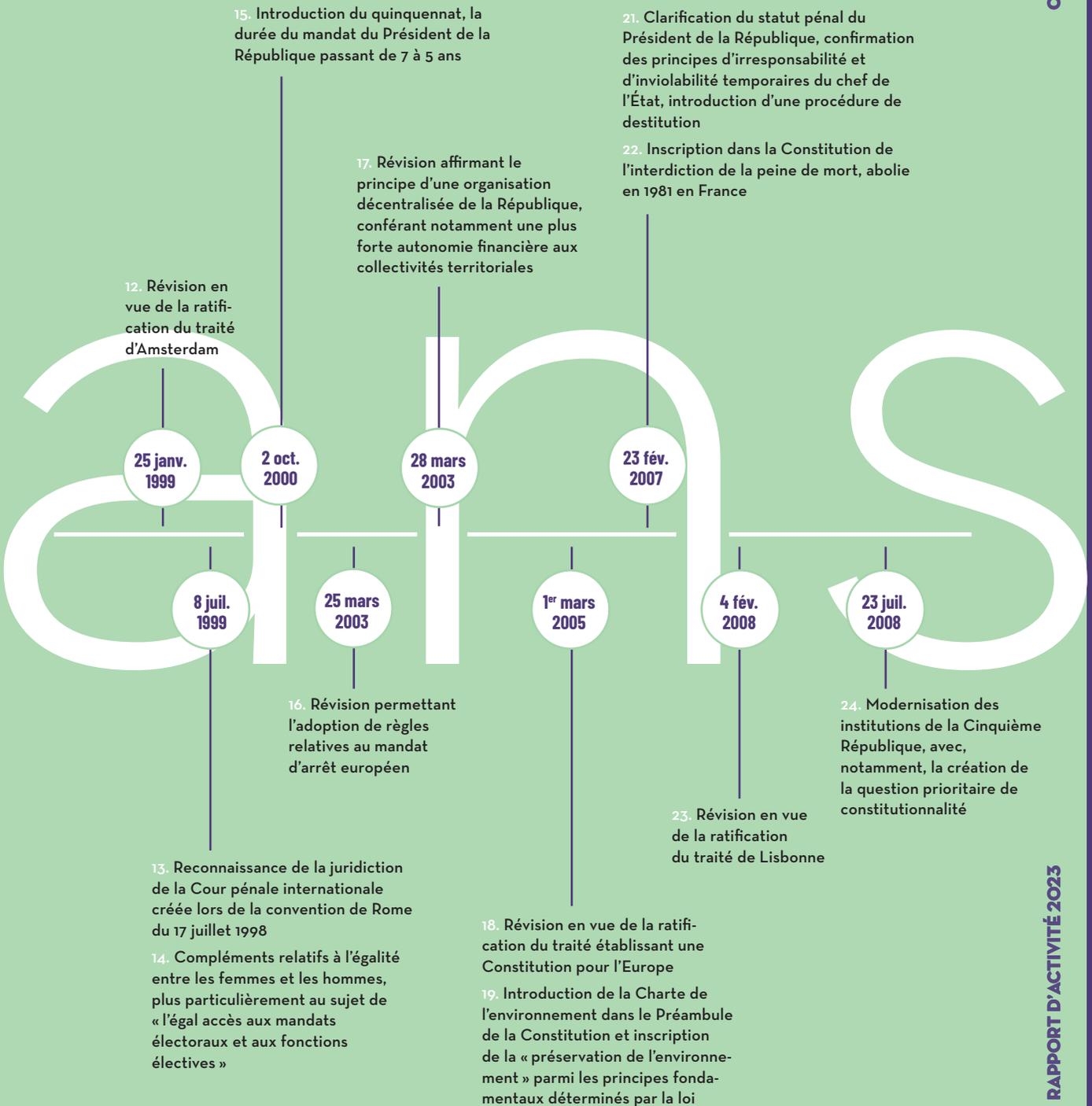
Ce 4 octobre 2023, la Constitution de la Cinquième République a 65 ans. Dans le déroulement, long et passablement tourmenté, de l'histoire constitutionnelle française, elle atteint une longévité supérieure à toutes ses devancières.

# Les 65 ans de la Constitution

# 65 ans de stabilité et de révisions

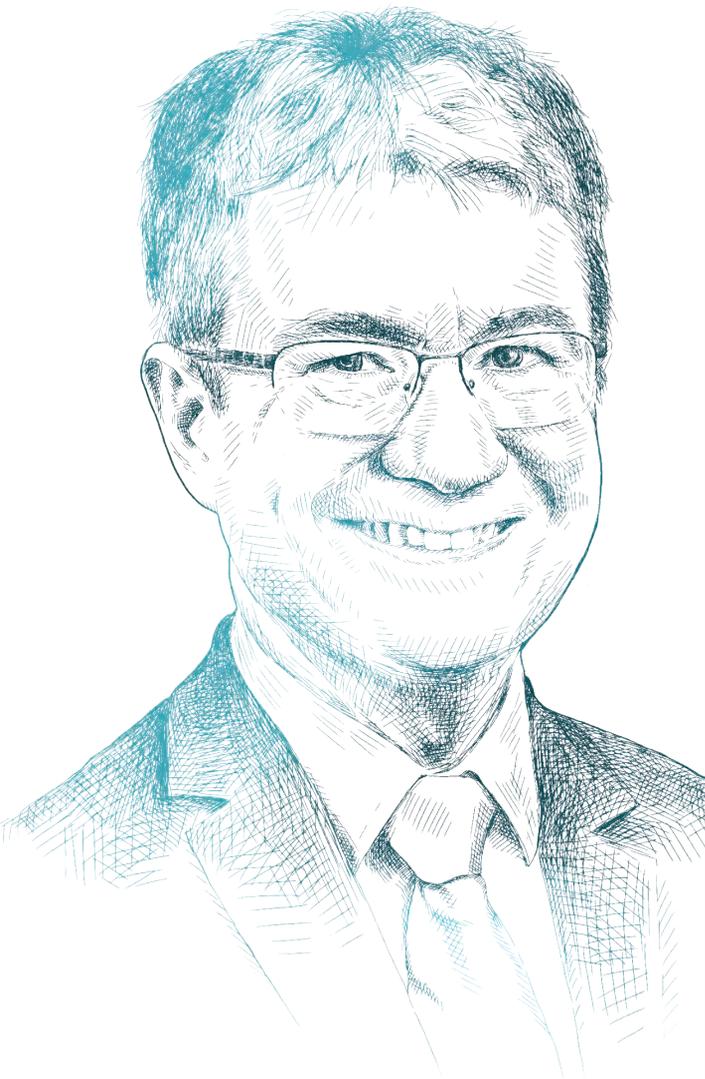
Depuis sa rédaction initiale en 1958, la Constitution de la Cinquième République a été révisée à 24 reprises. Reflet des évolutions de la société, ces révisions constitutionnelles actualisent progressivement la loi fondamentale et façonnent la vie démocratique de notre pays.





# Christophe Prochasson

Directeur d'études de l'EHESS  
(École des hautes études en sciences sociales)



## La V<sup>e</sup> République entre deux pôles

**L**e record de durée détenu par la « plus longue des Républiques » – la III<sup>e</sup> du nom, assassinée au terme de sept décennies de bons et loyaux services, est en passe d'être battu. Quoique d'évidents signes de fatigue en marquent l'âge déjà avancé, la V<sup>e</sup> a franchi le cap de la soixantaine sans trop de heurts. Au prix de quelques adaptations que certains lui proposaient depuis longtemps, elle pourrait bien atteindre, sans trop d'encombres, son 70<sup>e</sup> anniversaire en 2028.

Faut-il déduire de cette résistance aux défis du temps que ces deux régimes bénéficièrent des meilleurs dispositifs constitutionnels au regard des « valeurs républicaines » et de la robustesse des institutions ? Répondre par l'affirmative serait entrer dans un paradoxe dont l'histoire est souvent coutumière, tant il lui arrive de se rire des textes qu'elle place sous

« La République eut donc plusieurs visages, non seulement parce qu'elle connut plusieurs constitutions aux divers penchants, mais aussi en raison des interprétations rivales dont ces textes furent l'objet dans le cours même de leur application »

l'empire des circonstances. La III<sup>e</sup> République se passa d'ailleurs de constitution en bonne et due forme et se satisfait de quelques lois constitutionnelles. Ses fondateurs et une bonne partie de la classe politique les considéraient comme provisoires et en appelèrent longtemps à leur révision. Son principe cardinal, intangible, n'en était pas moins la confiance mise dans un pouvoir législatif reposant sur les deux Chambres. Il en découlait une méfiance chronique à l'encontre du pouvoir exécutif, au point de réduire progressivement les pouvoirs du Président de la République à une geste symbolique qui put cependant peser lors de plusieurs crises.

La V<sup>e</sup> République en est la figure inversée. En réaction à une IV<sup>e</sup> République honnie, qui ne parut que sous le jour de la caricature de la III<sup>e</sup> qui l'avait précédée et dont les procureurs avaient déjà été nombreux, à gauche comme à droite, les Chambres furent « rationalisées »,

1870-1940  
III<sup>e</sup> République

1946-1958  
IV<sup>e</sup> République

Depuis 1958  
V<sup>e</sup> République

ramenées à un « rôle » très contrôlé, quand le chef de l'État et le gouvernement se virent renforcés et protégés.

Où se trouve le « modèle républicain » dont le débat public fait une si grosse consommation ? Serait-il introuvable ? Force est de constater que, depuis la Révolution française, la longue histoire constitutionnelle de la France est grevée d'une perpétuelle insatisfaction et de sempiternels inaccomplissements. La I<sup>re</sup> République fut chahutée et percutée de projets contradictoires. La II<sup>e</sup> eut la vie courte pour des raisons qui ne relèvent pas seulement de l'ambition d'un aspirant empereur. La III<sup>e</sup> eut de farouches adversaires qui lui reprochaient notamment son instabilité, moins handicapante d'ailleurs qu'ils ne le prétendaient. La suivante fut vouée aux gémonies pour sa « faiblesse ». Et la dernière, la nôtre, fut accusée de césarisme avant que l'on mette en procès son épuisement.

La République eut donc plusieurs visages, non seulement parce qu'elle connut plusieurs constitutions aux divers penchants, mais aussi en raison des interprétations rivales dont ces textes furent l'objet dans le cours même de leur application. La III<sup>e</sup> République ne peut être figée dans l'image si répandue d'un régime où des gouvernements interchangeables se succèdent les uns aux autres à un rythme qui étourdissait les Français. Elle eut ses réformateurs qui s'efforcèrent de lui conférer plus de constance, tout en respectant l'aspiration démocratique qui avait présidé à sa naissance. Les cadres juridiques, aussi puissants et sacrés puissent-ils être, sont toujours soumis à l'appropriation de ceux dont ils guident l'action.

La V<sup>e</sup> République n'échappe pas à cette règle historique. On lui connut plusieurs partitions. La première fut celle du pouvoir présidentiel en majesté, adapté tout à la fois aux événements historiques qui entourèrent son apparition et à la figure de celui qui lui conféra son impulsion initiale, le général de Gaulle. On s'interrogea d'ailleurs longtemps, en la comparant avec celle de ce dernier, sur la légitimité de ses successeurs dont la carrière historique ne pouvait évidemment pas être équivalente. Cet exercice comparatif a



**« Il ne fait cependant aucun doute que la démocratisation de nos sociétés a débouché sur une configuration paradoxale où se percutent deux demandes contradictoires : un approfondissement des libertés publiques, qu'on dit parfois menacées, et un rappel à l'ordre remède à tous nos maux »**

d'ailleurs cessé, au moins depuis la présidence de François Mitterrand. La constitution de la V<sup>e</sup> République n'est-elle que le vêtement d'un seul et l'habit de circonstance, aujourd'hui mal ajustés à notre temps ? Peut-être.

L'éclat du pouvoir présidentiel et la puissance qui en découle ont vécu. Rares sont ceux qui envisagent de les rétablir dans leur état initial. L'histoire a fait son œuvre. Si la première cohabitation (1986-1988) fut subie comme un accroc appelé à être vite oublié, les suivantes, dont la plus durable (1997-2002) associant un président issu de la Droite, Jacques Chirac, à un Premier ministre socialiste, Lionel Jospin, marquèrent néanmoins un tournant. Le pouvoir législatif reprit des couleurs au détriment d'une présidence affaiblie, concentrée sur quelques domaines dits « réservés » plus par la coutume que par le droit. Ce deuxième visage de la V<sup>e</sup> République

fut bien plus qu'un masque de papier résultant d'un caprice électoral. On inclinait à penser qu'il n'est pas sans déplaire aux Français.

La preuve en fut donnée par le résultat des élections présidentielles et législatives de 2022. Alors que tout indiquait qu'une troisième version de la V<sup>e</sup> République était en train de s'imposer, le Président-Jupiter fut arrêté dans son élan. Cette nouvelle majesté présidentielle relevait d'ailleurs moins de la première figure gaulliste que d'une invention beaucoup plus moderne. La source de l'autorité n'était pas celle que conférait l'histoire à celui qui s'en prévalait mais la « compétence » qu'on lui prêtait et qu'il exposait, celle que revendiquait une « noblesse d'État » désormais bien installée au sommet des institutions publiques mais aussi parfois privées.

Le coup de frein de 2022 n'a pas remis en cause le pouvoir d'un président gouvernant selon son bon vouloir, encore que cette représentation, courante mais sommaire, ne rende pas compte de la réalité des circuits par lesquels s'exerce le pouvoir présidentiel. Il ne fait cependant aucun doute que la démocratisation de nos sociétés a débouché sur une configuration paradoxale où se percutent deux demandes contradictoires : un approfondissement des libertés publiques, qu'on dit parfois menacées, et un rappel à l'ordre remède à tous nos maux ; en somme, une présidence « normale » et un monarque républicain. Cette tension n'est pas nouvelle. Elle a constamment accompagné la longue histoire des Républiques successives. Jusqu'à ce jour, la V<sup>e</sup> République a su s'adapter aux oscillations la faisant évoluer entre ces deux pôles. Il n'est pas certain cependant qu'elle puisse être en mesure de conserver cette agilité face aux nouveaux défis sociétaux et environnementaux qui se dressent devant elle. Il lui faudra sans doute faire preuve d'une plus grande inventivité démocratique.

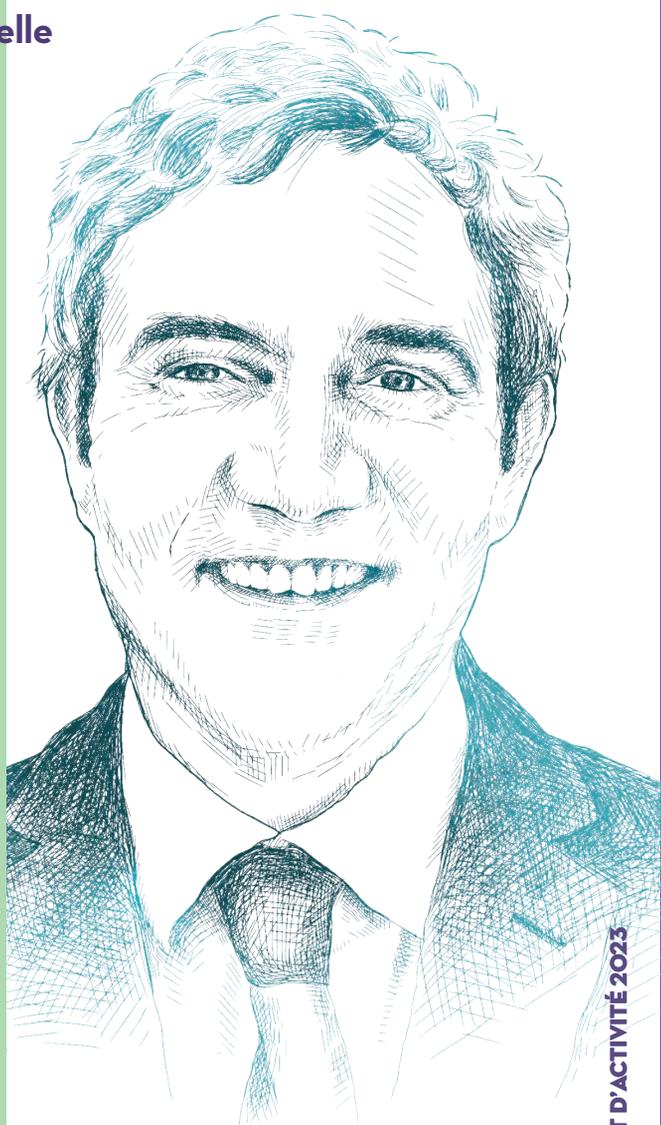
# Pr Stephan Harbarth

Président de la Cour constitutionnelle  
fédérale d'Allemagne

## L'Europe est une communauté de droit

# L

a Constitution de la République française et le Conseil constitutionnel fêtent tous les deux leur 65<sup>e</sup> anniversaire dans un contexte marqué par des défis. L'agression de l'Ukraine par la Russie, en violation du droit international, nous rappelle la vulnérabilité, mais aussi, et de manière tout aussi saisissante, l'importance de la paix, de la liberté, de la démocratie et de l'État de droit, qui doivent tous être défendus. Certaines crises encore non résolues menacent l'État de droit sur notre continent, nous rappelant que les atteintes à l'ordre



« Le Conseil constitutionnel et la Cour constitutionnelle fédérale représentent tous deux, à leur manière, une forme de juridiction constitutionnelle sans précédent »

constitutionnel peuvent naître en notre sein. Le changement climatique est, quant à lui, un

phénomène mondial qu'aucun État ne peut relever seul. Néanmoins, il est impératif d'agir afin de préserver les générations actuelles et futures. D'autres exemples de sujets essentiels pourraient aisément être ajoutés à cette liste.

Ces défis sont également des défis pour le droit constitutionnel et la juridiction constitutionnelle. L'Europe est une communauté de droit. Nous sommes unis par l'idée que nous coexistons aux niveaux national et européen grâce au droit – un droit qui, malgré la diversité des traditions nationales – s'appuie sur des convictions fondamentales partagées.

1949

Création de la Cour constitutionnelle fédérale allemande

1958

Création du Conseil constitutionnel français

Parmi celles-ci, l'idée que le pouvoir politique ne s'exerce que dans un cadre démocratique, qu'il est limité par le droit dans le respect de la dignité humaine et des droits fondamentaux, et que l'État de droit est garanti par un contrôle exercé par des tribunaux indépendants. Voici le dénominateur commun de nos cultures constitutionnelles nationales, qui constitue ainsi le creuset de l'ordre juridique européen intégré, et dont les mutations influencent en retour les systèmes juridiques nationaux.

La coopération entre les cours constitutionnelles européennes, la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne est donc d'une importance vitale afin de relever les défis du monde contemporain. Cette coopération entre les cours est guidée par le but partagé de garantir l'État de droit au sein d'un groupement doté d'un caractère propre, dans lequel la relation entre les cours constitutionnelles nationales, la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne transcende les catégories traditionnelles de supériorité et de subordination.

Le Conseil constitutionnel est un pilier de l'État de droit. La Cour constitutionnelle fédérale entretient depuis des décennies une relation privilégiée avec le Conseil constitutionnel, qui reflète la profonde amitié entre nos deux nations. Au vu de certains chapitres sombres de notre histoire, nous sommes conscients de la chance que cela représente. Malgré les différences entre nos institutions, nous sommes liés par nos origines dans le mouvement constitutionnel d'après-guerre. Le Conseil constitutionnel et la Cour constitutionnelle fédérale représentent tous deux, à leur manière, une forme de juridiction constitutionnelle sans précédent. Les deux institutions sont le fruit de la Constitution de la V<sup>e</sup> République de 1958 et de la Loi fondamentale allemande de 1949, pour lesquelles il n'existait pas de modèle direct dans nos traditions constitutionnelles respectives et dont le rôle dans la structure constitutionnelle a dû évoluer pas à pas. Le Conseil constitutionnel et la Cour constitutionnelle fédérale jouent

un rôle constitutionnel qui leur est propre. En France, celui-ci est particulièrement lié au développement à partir des années 1970 du bloc de constitutionnalité et, plus récemment, à la création via la réforme constitutionnelle de 2008 de la question prioritaire de constitutionnalité. En Allemagne, on pense notamment au développement du double rôle de la Cour constitutionnelle fédérale, qui agit en tant que cour et en tant qu'organe constitutionnel.

Le fait que la Loi fondamentale précède la Constitution de la V<sup>e</sup> République a tendance à masquer le fait que le droit constitutionnel établi par la Constitution de la V<sup>e</sup> République se fonde sur des sources juridiques bien plus anciennes. Le bloc de constitutionnalité inclut la Déclaration des droits de l'homme

« La Constitution de la V<sup>e</sup> République elle-même, ainsi que la jurisprudence du Conseil constitutionnel, fournissent à la jurisprudence de la Cour de Karlsruhe de nombreuses références »

et du citoyen de 1789. Un magnifique héritage des Lumières, celle-ci a résonné par-delà les frontières et a inspiré de nombreux mouvements de libération à travers l'Europe, y compris la révolution de mars 1848 en Allemagne, dont nous célébrons cette année le 175<sup>e</sup> anniversaire. Si l'on remonte le fil de l'histoire des idées, il y a une continuité entre la Constitution de l'église Saint-Paul de 1849, la Constitution impériale de Weimar de 1919, et les droits fondamentaux protégés par la Loi fondamentale de 1949. Plus récemment, le bloc de constitutionnalité a été étendu pour inclure la Charte de l'environnement de 2004 dans laquelle – comme dans l'article 20a de la Loi fondamentale, incorporé presque en même temps – sont abordés les défis susmentionnés consistant à protéger les bases naturelles de la vie. Ainsi, la Constitution de la V<sup>e</sup> République elle-même, ainsi que la jurisprudence du Conseil constitutionnel, fournissent à la jurisprudence de la Cour de Karlsruhe de nombreuses références afin de nourrir d'utiles comparaisons juridiques et le dialogue, sous différentes formes, entre nos deux institutions.

Au vu de notre responsabilité partagée dans la défense de la communauté de droit européenne, je présente au nom de la Cour constitutionnelle fédérale et de ses membres les plus chaleureuses félicitations au Conseil constitutionnel à l'occasion du 65<sup>e</sup> anniversaire de la Constitution française, ainsi que tous nos vœux pour un avenir commun dans une Europe du droit, de la démocratie, de la liberté et de la paix.



Regardez l'animation vidéo sur les 65 ans de la Constitution

# Les décisions du Conseil Constitutionnel



Du 1<sup>er</sup> septembre 2022 au 31 août 2023,  
le Conseil constitutionnel a tenu pas  
moins de 41 séances de délibéré et  
24 audiences publiques de QPC,  
dont trois hors de ses murs. Il a rendu  
un total de 542 décisions.

# **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 2022 à août 2023.

Entre le 1<sup>er</sup> septembre 2022 et le 31 août 2023

11 saisines DC

8 décisions DC

1 déclaration de conformité

7 déclarations de non-conformité partielle

# Finances publiques

## Loi de financement de la sécurité sociale pour 2023

Décision n° 2022-845 DC  
du 20 décembre 2022

## Loi de finances pour 2023

Décision n° 2022-847 DC  
du 29 décembre 2022

**Le Conseil  
constitutionnel a été  
conduit à se prononcer  
sur les conditions selon  
lesquelles le Gouvernement  
peut engager sa  
responsabilité sur les  
lois financières**



Retrouvez le dossier  
complet de la décision  
n° 2022-845 DC sur le  
site internet du Conseil  
constitutionnel



Retrouvez le dossier  
complet de la  
décision n° 2022-847 DC  
sur le site internet  
du Conseil constitutionnel

**A** la fin de l'année 2022, le Conseil constitutionnel a notamment été conduit à se prononcer sur les conditions selon lesquelles le Gouvernement peut engager sa responsabilité sur les lois financières, sur le fondement du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution.

Tout en préservant en substance ce mécanisme prévu par le texte originel de la Constitution pour permettre au Gouvernement de faire adopter certains projets de loi par l'Assemblée nationale en limitant leur discussion, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a introduit un contingentement par session du nombre d'hypothèses dans lesquelles, hors la catégorie des lois financières, le Premier ministre est susceptible de mettre en œuvre ces dispositions.

Les recours dont le Conseil constitutionnel avait été saisi contre la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 mettaient en particulier en cause le fait que la Première ministre ait, en première puis en nouvelle lectures, engagé la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote de certaines parties seulement du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, alors que, selon les auteurs de ces recours, le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution imposait d'exercer cette prérogative sur le vote de l'ensemble du projet.

Par sa décision du 20 décembre 2022 relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, le Conseil constitutionnel a jugé, selon une jurisprudence constante, que l'exercice de la prérogative ainsi conférée au Premier ministre n'est soumis à aucune autre condition que celles posées par ces dispositions.

Par ailleurs, il a relevé que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'a pas modifié les conditions dans lesquelles la responsabilité du Gouvernement peut être engagée sur le vote d'une loi de finances ou d'une loi de financement de la sécurité sociale.

En outre, le paragraphe I de l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction applicable à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, prévoit l'ordre dans lequel sont mises en discussion les différentes parties de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Ces dispositions subordonnent la discussion d'une partie de la loi de financement de l'année au vote de la précédente et, s'agissant de la quatrième partie relative aux dépenses de l'année à venir, à l'adoption de la troisième partie relative aux recettes.

À cette double aune, le Conseil constitutionnel juge que, en engageant successivement la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote de la troisième partie, puis sur le vote de la quatrième partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, lors de son examen en première et en nouvelle lectures, la Première ministre a mis en œuvre cette prérogative dans des conditions qui ne méconnaissent ni le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution ni les exigences découlant du paragraphe I de l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale.

Par des motifs analogues, le Conseil constitutionnel a jugé, par sa décision du 29 décembre 2022 relative à la loi de finances, que, en engageant successivement la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote de la première partie puis sur le vote de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2023, lors de son examen en première et en nouvelle lectures, la Première ministre a mis en œuvre cette prérogative dans des conditions qui ne méconnaissent ni le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution ni les exigences découlant de l'article 42 de la LOLF.

**Le Conseil constitutionnel a par ailleurs censuré l'article 101 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, qui régissait les conditions dans lesquelles un arrêt de travail prescrit à l'occasion d'une téléconsultation donne lieu au versement d'indemnités journalières.**

Ces dispositions prévoyaient que lorsqu'un tel arrêt de travail est prescrit à l'occasion d'une téléconsultation, l'assuré ne bénéficie pas du versement d'indemnités journalières si son incapacité physique n'a pas été constatée par son médecin traitant ou un médecin l'ayant déjà reçu en consultation depuis moins d'un an.

Le Conseil constitutionnel a constaté que, en adoptant ces dispositions, le législateur a souhaité prévenir les risques d'abus liés à la prescription d'arrêts de travail dans le cadre d'une consultation à distance. Il a ainsi entendu poursuivre l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude en matière de protection sociale.

Toutefois, les dispositions contestées pouvaient avoir pour effet de priver l'assuré social ayant eu recours à la téléconsultation du versement des indemnités journalières alors même qu'un médecin a constaté son incapacité physique de continuer ou de reprendre le travail.

Or, le Conseil a relevé, d'une part, que la seule circonstance que cette incapacité a été constatée à l'occasion d'une téléconsultation par un médecin autre que le médecin traitant de l'assuré ou qu'un médecin l'ayant reçu en consultation depuis moins d'un an ne permet pas d'établir que l'arrêt de travail aurait été indûment prescrit. D'autre part, la règle du non-versement de ces indemnités s'applique quand bien même l'assuré, tenu de transmettre à la caisse primaire d'assurance maladie un avis d'arrêt de travail dans un délai déterminé, se trouverait dans l'impossibilité d'obtenir dans ce délai une téléconsultation avec son médecin traitant ou un médecin l'ayant déjà reçu en consultation depuis moins d'un an.

De l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel a déduit que les dispositions contestées méconnaissent le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». 



# Réforme des retraites

**Le  
Conseil  
constitutionnel a écarté  
les critiques tirées de  
l'irrégularité de la procédure  
suivie pour l'adoption de la loi qui  
avait pour objet de réformer les  
retraites, mais a censuré six  
séries de « cavaliers  
sociaux »**



Retrouvez le dossier complet de la  
décision n° 2023-849 DC sur le site internet  
du Conseil constitutionnel

## **Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023**

*Décision n° 2023-849 DC  
du 14 avril 2023*

**S**aisi de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 qui avait pour objet de réformer les retraites, le Conseil constitutionnel a écarté les critiques tirées de l'irrégularité de la procédure suivie pour son adoption, mais a censuré six séries de « cavaliers sociaux ».

**Sur la procédure suivie pour l'adoption de la loi**, les députés et sénateurs requérants critiquaient en particulier le recours à une loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour procéder à une réforme des retraites. Ce choix du Gouvernement avait constitué selon eux un détournement de procédure, dans le seul but de lui permettre de bénéficier des conditions d'examen accéléré prévues à l'article 47-1 de la Constitution, alors qu'une réforme de cette nature aurait dû être examinée selon la procédure législative ordinaire.

Pour examiner ces critiques de procédure, le Conseil s'est appuyé sur les termes des articles 34 et 47-1 de la Constitution qui instituent la catégorie des lois de financement de la sécurité sociale, et sur les dispositions organiques qui sont venues en préciser l'application.

Le Conseil a jugé qu'il ne résulte pas de ces textes, ni au demeurant des travaux préparatoires des dispositions organiques en vigueur, que le recours à un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale serait subordonné à d'autres conditions que celles résultant de ces dispositions. Ainsi, contrairement à ce que soutenaient les requérants, le recours à un tel véhicule législatif n'est pas subordonné à l'urgence, à des circonstances exceptionnelles ou à un déséquilibre majeur des comptes sociaux.

Lorsque le Conseil constitutionnel est saisi d'une loi de financement rectificative de la sécurité sociale, il lui revient uniquement de contrôler quelle comporte les dispositions relevant du « domaine obligatoire » (article liminaire, présentation en deux parties recettes/dépenses, rectification des prévisions, des équilibres et des objectifs), et de vérifier que les autres dispositions ne sont pas des « cavaliers sociaux » mais se rattachent bien à l'une des catégories du « domaine facultatif ».

Suivant cette grille d'analyse, le Conseil constitutionnel a jugé notamment que, si les dispositions relatives à la réforme des retraites, qui ne relèvent pas du domaine obligatoire des lois de financement de la sécurité sociale, auraient pu figurer dans une loi ordinaire, le choix qui a été fait à l'origine par le Gouvernement de les faire figurer au sein d'une loi de financement rectificative ne méconnaissait, en lui-même, aucune exigence constitutionnelle. Il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de substituer son appréciation à celle du législateur à cet égard, mais uniquement de s'assurer que ces dispositions se rattachent à l'une des catégories mentionnées à l'article L.O. 111-3-12 du code de la sécurité sociale.

Par ces motifs, il a écarté le grief tiré de ce que le législateur aurait irrégulièrement eu recours à une loi de financement rectificative de la sécurité sociale.

Un autre aspect du débat concernant la procédure d'adoption de la loi avait trait à la clarté et à la sincérité des débats parlementaires. En particulier, la question était soulevée par les parlementaires requérants de savoir si l'application cumulative de plusieurs procédures prévues par la Constitution et par les règlements des assemblées avait entaché d'irrégularité ou non la procédure suivie.

L'examen successif de chacune de ces procédures a conduit le Conseil constitutionnel à relever que, appliquées conformément aux règlements des assemblées, aucune n'avait porté d'atteinte substantielle aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

Puis, le Conseil constitutionnel a jugé que la circonstance que plusieurs procédures prévues

par la Constitution et par les règlements des assemblées aient été utilisées cumulativement pour accélérer l'examen de la loi déferée, n'était pas à elle seule de nature à rendre inconstitutionnel l'ensemble de la procédure législative ayant conduit à l'adoption de cette loi. En l'espèce, si l'utilisation combinée des procédures mises en œuvre a revêtu un caractère inhabituel, en réponse aux conditions du débat, elle n'a pas eu pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a en revanche, soit sur la base des critiques formulées dans les saisines, soit d'office, censuré six groupes de dispositions qui n'avaient pas leur place dans la loi déferée. Suivant sa jurisprudence constante relative aux « cavaliers sociaux » et au motif qu'ils n'avaient pas d'effet ou un effet trop indirect sur les recettes des régimes obliga-

toires de base ou des organismes concourant à leur financement, il ainsi jugé qu'encouraient la censure :

- l'article 2, relatif à ce qu'on appelle couramment l'« index sénior »,
- l'article 3, relatif au « contrat de travail sénior »,
- l'article 6, qui apportait certaines modifications à l'organisation du recouvrement des cotisations sociales,
- certaines dispositions de l'article 10, relatives aux conditions d'ouverture du droit au départ anticipé pour les fonctionnaires ayant accompli leurs services dans un emploi classé en catégorie active ou super-active pendant les dix années précédant leur titularisation,
- certaines dispositions de l'article 17, concernant un suivi individuel spécifique au bénéfice de salariés exerçant ou ayant exercé des métiers ou des activités particulièrement exposés à certains facteurs de risques professionnels,
- et l'article 27, instaurant un dispositif d'information à destination des assurés sur le système de retraite par répartition.

Sans préjuger de la conformité de leur contenu aux autres exigences constitutionnelles, le Conseil a donc censuré ces six ensembles de dispositions, juridiquement détachables du reste de la loi. ⚠

Un  
aspect du  
débat concernant  
la procédure d'adoption  
de la loi avait trait  
à la clarté et à la  
sincérité des débats  
parlementaires



# Jeux Olympiques de 2024



Retrouvez le dossier complet  
de la décision n° 2023-850 DC  
sur le site internet du Conseil  
constitutionnel

**Loi relative aux jeux Olympiques  
et Paralympiques de 2024  
et portant diverses autres  
dispositions**

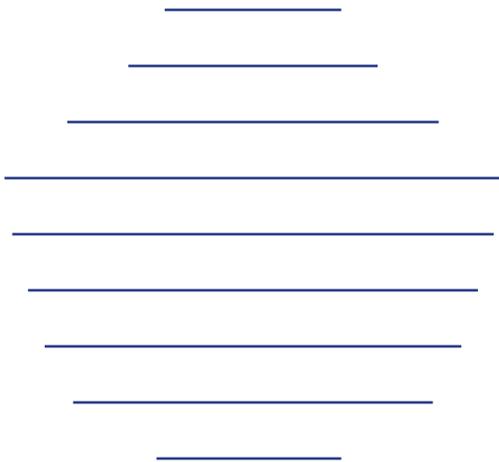
*Décision n° 2023-850 DC  
du 17 mai 2023*

**S**aisi par plus de soixante députés de la loi relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions, le Conseil constitutionnel a assorti d'une réserve d'interprétation la déclaration de conformité de dispositions permettant le recours à des analyses génétiques dans le cadre des contrôles antidopage.

Selon ces dispositions, un laboratoire accrédité par l'Agence française de lutte contre le dopage peut, dans certains cas, procéder, à partir des prélèvements sanguins ou urinaires qui lui sont transmis, à la comparaison d'empreintes génétiques et à l'examen de caractéristiques génétiques sur toute personne qui participe ou se prépare à une manifestation sportive.

Reprochant à ces dispositions d'autoriser, de manière pérenne, la réalisation d'analyses génétiques sans prévoir que le consentement du sportif contrôlé soit préalablement recueilli, les députés requérants invoquaient une méconnaissance du droit au respect de la vie privée, du principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine et de la liberté individuelle.

À l'aune de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui implique le droit au respect de la vie privée, le Conseil constitutionnel a notamment relevé que, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu renforcer les moyens de prévenir et de rechercher les manquements aux règles relatives à la lutte contre le dopage, qui





tendent à assurer la protection de la santé des sportifs ainsi que la loyauté des compétitions. Il a ainsi poursuivi les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de la santé et de sauvegarde de l'ordre public.

Le Conseil constitutionnel a également pris en compte, au nombre des garanties prévues par le législateur, le fait que le laboratoire accrédité ne peut procéder à la comparaison d'empreintes génétiques et à l'examen de caractéristiques génétiques qu'aux seules fins de mettre en évidence la présence dans l'échantillon prélevé sur un sportif d'une substance interdite et l'usage par ce dernier d'une substance ou d'une méthode interdites.

Il s'est également fondé sur ce que les dispositions contestées prévoient que des analyses génétiques ne peuvent être mises en œuvre que si la personne contrôlée a été expressément informée, préalablement au prélèvement, et en particulier au moment de son inscription à chaque compétition sportive, de la possibilité que les échantillons prélevés fassent l'objet de telles analyses, dont la nature et les finalités lui sont alors précisées. La personne doit alors également être informée de l'éventualité d'une découverte incidente de caractéristiques génétiques pouvant être responsables d'une affection justifiant des mesures de prévention ou de soins pour elle-même ou au bénéfice de membres de sa famille potentiellement concernés et de ses conséquences, ainsi que de la possibilité de

s'opposer à ce qu'une telle découverte lui soit révélée.

Par une réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il appartiendra aux autorités administratives compétentes de s'assurer, sous le contrôle du juge, que les conditions dans lesquelles cette information est délivrée au sportif sont de nature à garantir que, en décidant de prendre part à la compétition, il consent également à ce que les échantillons prélevés puissent faire l'objet d'analyses génétiques.

C'est sous cette réserve et en l'état des connaissances et techniques scientifiques, que le Conseil constitutionnel a admis que les dispositions contestées ne méconnaissent pas le droit au respect de la vie privée.

C'est, de la même manière, compte tenu des garanties prévues par le législateur et sous une réserve d'interprétation que le Conseil constitutionnel a admis la conformité à la Constitution de **dispositions prévoyant, à titre expérimental, que les images collectées au moyen d'un système de vidéoprotection ou de caméras installées sur des aéronefs peuvent faire l'objet de traitements algorithmiques afin de détecter et signaler certains événements.**

En des termes inédits, le Conseil constitutionnel a jugé que, pour répondre à l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public, le législateur peut autoriser le traitement algorithmique des images collectées au moyen d'un système de



vidéoprotection ou de caméras installées sur des avions. Si un tel traitement n'a ni pour objet ni pour effet de modifier les conditions dans lesquelles ces images sont collectées, il procède toutefois à une analyse systématique et automatisée de ces images de nature à augmenter considérablement le nombre et la précision des informations qui peuvent en être extraites. 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.

Dans le cadre constitutionnel ainsi précisé, le Conseil constitutionnel a relevé que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public.

Au nombre des garanties prévues par la loi déferée qui ont été expressément prises en compte par le Conseil constitutionnel dans son appréciation, figure le fait que les traitements algorithmiques des images ainsi collectées ne peuvent être mis en œuvre qu'afin d'assurer la sécurité de manifestations sportives, récréatives ou culturelles qui, par l'ampleur de leur fréquentation ou par leurs circonstances, sont particulièrement exposées à des risques d'actes de terrorisme ou d'atteintes graves à la sécurité des personnes. Les dispositions qui étaient contestées réservent ainsi l'usage de tels traitements à des manifestations présentant des risques particuliers d'atteintes graves à l'ordre public et en excluent la mise en œuvre en cas de seuls risques d'atteintes aux biens.

En outre, le Conseil constitutionnel a jugé, par une réserve d'interprétation, que si les dispositions contestées prévoient que le préfet ayant autorisé la mesure « peut suspendre l'autorisation ou y mettre fin à tout moment s'il constate que les conditions ayant

justifié sa délivrance ne sont plus réunies », elles ne sauraient, sans méconnaître le droit au respect de la vie privée, être interprétées autrement que comme obligeant le préfet à mettre fin immédiatement à une autorisation dont les conditions ayant justifié la délivrance ne sont plus réunies.

Le Conseil constitutionnel s'est également fondé sur ce que les dispositions contestées prévoient que les traitements algorithmiques ne mettent en œuvre aucune technique de reconnaissance faciale, n'utilisent aucun système d'identification biométrique et ne recourent pas à des données biométriques,

**Les  
traitements ne  
peuvent procéder à aucun  
rapprochement, à aucune  
interconnexion ni à aucune mise  
en relation automatisée avec  
d'autres traitements de  
données à caractère  
personnel**

c'est-à-dire relatives aux caractéristiques physiques, physiologiques ou comportementales d'une personne physique qui permettent ou confirment son identification unique. Le Conseil précise qu'il appartient ainsi au pouvoir réglementaire de s'assurer que les événements prédéterminés qu'il fixe peuvent être détectés sans recourir à de telles techniques ou données.

Par ailleurs, les traitements ne peuvent procéder à aucun rapprochement, à aucune interconnexion ni à aucune mise en relation automatisée avec d'autres traitements de données à caractère personnel.

Le Conseil constitutionnel a relevé en outre que le législateur a veillé à ce que le développement, la mise en œuvre et les éventuelles évolutions des traitements algorithmiques demeurent en permanence sous le contrôle et la maîtrise de personnes humaines.

Au regard, notamment, de ces garanties et sous la réserve d'interprétation mentionnée plus haut, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions contestées ne méconnaissent donc pas le droit au respect de la vie privée. Ⓜ

# Accélération de la production d'énergie

## Loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables

Décision n° 2023-848 DC  
du 9 mars 2023

## Loi relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes

Décision n° 2023-851 DC  
du 21 juin 2023

**A**u premier semestre de 2023, le Conseil constitutionnel a été saisi de deux lois visant à accélérer, pour l'une, la production d'énergies renouvelables et, pour l'autre, les procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations.

Par sa décision n° 2023-848 DC du 9 mars 2023, il a jugé huit articles de la première de ces lois conformes à la Constitution mais a censuré pour défaut de portée normative ou comme cavaliers législatifs onze autres articles.

Était notamment contesté l'article 19 de la loi, dont il résulte que les projets d'installations de production d'énergies renouvelables ou de stockage d'énergie dans le système électrique sont, sous certaines conditions, réputés répondre à une raison impérieuse d'intérêt public majeur de nature à justifier la délivrance d'une dérogation aux interdictions de porter atteinte à des espèces protégées.

Il lui était reproché par les députés requérants d'instaurer une présomption irréfutable que certains projets répondent à une raison impérieuse d'intérêt public majeur, ce qui favoriserait systématiquement leur



Retrouvez le dossier  
complet de la décision  
n° 2023-848 DC  
sur le site internet du  
Conseil constitutionnel



Retrouvez le dossier  
complet de la décision  
n° 2023-851 DC  
sur le site internet du  
Conseil constitutionnel



implantation. Il en résultait selon eux une méconnaissance du droit à un procès équitable, une méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif et une méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et des exigences découlant des articles 1<sup>er</sup>, 2, 5 et 6 de la Charte de l'environnement, compte tenu des effets nocifs que ces installations pourraient avoir sur la santé des riverains et sur les espèces protégées et leurs habitats.

À l'aune de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement, le Conseil constitutionnel a relevé en particulier, d'une part, que, selon leurs travaux préparatoires, ces dispositions visent à favoriser la production d'énergies renouvelables et le développement des capacités de stockage d'énergie. Ce faisant, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement.

D'autre part, la présomption instituée par ces dispositions ne dispense pas les projets d'installations auxquels elle s'appliquera du respect des autres conditions prévues pour la délivrance d'une dérogation aux interdictions prévues par l'article L. 411-1 du code de l'environnement. À cet égard, l'autorité

administrative compétente s'assure, sous le contrôle du juge, qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

Le Conseil constitutionnel relève également que si le législateur a renvoyé à un décret en Conseil d'État le soin de définir les conditions auxquelles devront satisfaire les projets d'installations de production d'énergies renouvelables ou de stockage d'énergie, il a prévu qu'elles doivent être fixées en tenant compte du type de source d'énergie renouvelable, de la puissance prévisionnelle totale de l'installation projetée et de la contribution globale attendue des installations de puissance similaire à la réalisation des objectifs mentionnés à l'article L. 141-2 du code de l'énergie au titre de la programmation pluriannuelle de l'énergie.

De l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel a déduit que les dispositions contestées ne méconnaissent pas l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement et qu'elles ne sont pas entachées d'incompétence négative.



Par sa décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023, le Conseil constitutionnel a, là encore, admis la conformité à la Constitution de plusieurs articles de la seconde de ces lois mais a censuré pour tout ou partie dix de ses articles comme cavaliers législatifs ou contraires à la séparation des pouvoirs.

Était notamment contesté l'article 7 de cette loi qui détermine le **champ d'application des mesures spécifiques**, prévues par le titre II de cette loi, **visant à accélérer les procédures liées à la construction de nouveaux réacteurs électronucléaires à proximité de sites nucléaires existants**.

À l'aune de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement, le Conseil constitutionnel a relevé, d'une part, qu'il résulte des travaux préparatoires que, en adoptant des mesures propres à accélérer la réalisation de nouveaux réacteurs électronucléaires, le législateur a entendu créer les conditions qui permettraient d'augmenter les capacités de production d'énergie nucléaire afin notamment de contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. 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, et poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement. Le Conseil constitutionnel rappelle, à cet égard, qu'il ne lui appartient pas de rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas, en l'état des connaissances scientifiques et techniques, manifestement inappropriées à ces objectifs.

D'autre part, les dispositions contestées, qui se bornent à déterminer le champ d'application des mesures spécifiques prévues par le titre II de la loi déferée, n'ont ni pour objet ni pour effet de dispenser les projets de réalisation de réacteurs électronucléaires auxquels ces mesures s'appliqueront du respect des dispositions du code de l'environnement

instituant le régime légal applicable aux installations nucléaires de base en raison des risques ou inconvénients qu'elles peuvent présenter pour la sécurité, la santé et la salubrité publiques ou pour la protection de la nature et de l'environnement.

Le Conseil constitutionnel a jugé que, par ailleurs, au regard des objectifs qu'il a poursuivis et compte tenu du délai nécessaire à la réalisation de nouveaux réacteurs électronucléaires, le législateur, qui n'était pas tenu de fixer un nombre maximal de réacteurs susceptibles d'être construits durant cette période, a pu prévoir que les mesures spécifiques prévues par le titre II de la loi déferée s'appliqueront

à la réalisation des réacteurs pour lesquels la demande d'autorisation de création sera déposée au cours des vingt ans qui suivront la promulgation de la loi.

Par ces motifs, il a jugé que le grief tiré de la méconnaissance de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement devait être écarté.

Au nombre des articles qu'il a censurés comme cavaliers législatifs, c'est-à-dire comme irrégulièrement introduits dans la loi au regard de l'article 45 de la Constitution, figurent l'article 19 prévoyant la remise au Parlement d'un rapport relatif aux besoins humains et financiers de l'Autorité de sûreté nucléaire, de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire et du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection, ainsi que l'article 26 aggravant le quantum des peines réprimant certaines atteintes aux règles relatives à la protection des installations nucléaires contre les intrusions. ☹

Le  
**législateur 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...**



# Protection du droit de propriété



Retrouvez le dossier complet de la  
décision n° 2023-853 DC sur le site internet  
du Conseil constitutionnel

## Loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite

Décision n° 2023-853 DC  
du 26 juillet 2023

**Le Conseil  
constitutionnel a rappelé  
que, aux termes de l'article 4  
de la Déclaration de 1789 :**  
**« La liberté consiste  
à pouvoir faire tout ce qui  
ne nuit pas à autrui »**

**S**aisi de la loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite, le Conseil constitutionnel a, notamment, assorti d'une réserve d'interprétation l'article précisant à quelle condition constitue un domicile un local d'habitation contenant des biens meubles et a censuré son article réformant le régime de responsabilité applicable en cas de dommage résultant du défaut d'entretien d'un bâtiment en ruine, qui portait une atteinte disproportionnée aux droits des victimes.

Au nombre des dispositions contestées par le recours figuraient celles du paragraphe I de l'article 6 de la loi déferée, relatives à la **notion de domicile telle qu'elle s'entend dans le régime pénal visant à protéger les logements d'occupations illicites.**

L'article 226-4 du code pénal réprime ainsi l'introduction dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte, ainsi que le fait de s'y maintenir après s'y être introduit dans de telles circonstances. Il résulte de la jurisprudence constante de la Cour de cassation que constitue un domicile, au sens de cet article, le lieu où une personne, qu'elle y habite ou non, a le droit de se dire chez elle, quels que soient le titre juridique de son occupation et l'affectation donnée aux locaux. Les dispositions contestées prévoyaient que constitue notamment le domicile d'une personne tout local d'habitation contenant des biens meubles lui appartenant, que cette personne y habite ou non et qu'il s'agisse de sa résidence principale ou non.



Selon les députés requérants, en étendant l'infraction prévue à l'article 226-4 du code pénal à des locaux à usage d'habitation qui seraient insusceptibles d'être qualifiés de domicile, ces dispositions étaient contraires au principe de nécessité des délits et des peines. L'aggravation des peines prévues par ce même article méconnaissait le principe de proportionnalité des peines.

Statuant au regard du principe de nécessité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel a jugé notamment que, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu apporter des précisions sur certains locaux à usage d'habitation susceptibles d'être qualifiés de domicile afin d'assurer la répression du délit de violation du domicile.

Toutefois, par une réserve d'interprétation, il a jugé que, s'il est loisible au législateur de prévoir, à cet effet, que constitue notamment le domicile d'une personne un local d'habitation dans lequel se trouvent des biens meubles lui appartenant, la présence de tels meubles ne saurait, sans méconnaître le principe de nécessité des délits et des peines, permettre, à elle seule, de caractériser le délit de violation de domicile. Il appartiendra dès lors au juge d'apprécier si la présence de ces meubles permet de considérer que cette personne a le droit de s'y dire chez elle.

Jugeant en outre que, en qualifiant certains locaux à usage d'habitation de domicile, le législateur n'a pas adopté des dispositions imprécises, le Conseil constitutionnel a écarté, par l'ensemble de ces motifs, le grief tiré de

la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines, et sous la réserve précédemment mentionnée, jugé conformes à la Constitution les dispositions contestées.

Le Conseil constitutionnel était également saisi de l'article 7 de la loi déferée, qui venait modifier l'article 1244 du code civil afin de libérer le propriétaire d'un bien immobilier occupé illicitement de son obligation d'entretien et de l'exonérer de sa responsabilité en cas de dommage résultant d'un défaut d'entretien de ce bien.

En application de l'article 1244 du code civil, le propriétaire d'un bâtiment est responsable de plein droit du dommage causé par sa ruine, lorsqu'elle résulte d'un défaut d'entretien ou d'un vice de construction, et il ne peut s'exonérer de sa responsabilité qu'en rapportant la preuve que le dommage est dû à une cause étrangère. Les dispositions contestées prévoyaient que, lorsque le bien immobilier est occupé illicitement, le propriétaire ne peut pas être tenu pour responsable du dommage résultant d'un défaut d'entretien pendant cette période d'occupation et que, en cas de dommage causé à un tiers, la responsabilité en incombe à l'occupant sans droit ni titre.

Les députés requérants faisaient notamment valoir que, en libérant le propriétaire de l'obligation d'entretenir son bien, ces dispositions auraient pour effet de faire peser cette charge sur les occupants illicites, alors que la plupart d'entre eux se trouvent dans une situation matérielle précaire. Ces dispositions méconnaissaient ainsi selon eux l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue



la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine et le droit de mener une vie familiale normale.

Le Conseil constitutionnel a rappelé que, aux termes de l'article 4 de la Déclaration de 1789 : « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui ». Il résulte de ces dispositions qu'en principe, tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer. La faculté d'agir en responsabilité met en œuvre cette exigence constitutionnelle. Toutefois, cette dernière ne fait pas obstacle à ce que le législateur aménage, pour un motif d'intérêt général, les conditions dans lesquelles la responsabilité peut être engagée. Il peut ainsi, pour un tel motif, apporter à ce principe des exclusions ou des limitations à condition qu'il n'en résulte pas une atteinte disproportionnée aux droits des victimes d'actes fautifs ainsi qu'au droit à un recours juridictionnel effectif qui découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

En des termes inédits, le Conseil constitutionnel a en outre jugé que cette exigence constitutionnelle ne fait pas non plus obstacle à ce que le législateur institue, pour un même motif d'intérêt général, un régime de responsabilité de plein droit. S'il peut prévoir des causes d'exonération, il ne peut en résulter une atteinte disproportionnée aux droits des victimes d'obtenir l'indemnisation de leur préjudice.

À cette aune, le Conseil constitutionnel a jugé que, en instituant un régime de responsabilité de plein droit en cas de dommage causé par la ruine d'un bâtiment, lorsqu'elle résulte d'un défaut d'entretien ou d'un vice de construction, le législateur a entendu faciliter l'indemnisation des victimes. Il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général.

Toutefois, en premier lieu, d'une part, le bénéfice de l'exonération de responsabilité

est accordé au propriétaire du bien pour tout dommage survenu au cours de la période d'occupation illicite, sans qu'il soit exigé que la cause du dommage trouve son origine dans un défaut d'entretien imputable à l'occupant sans droit ni titre. D'autre part, le propriétaire bénéficie de cette exonération sans avoir à démontrer que le comportement de cet occupant a fait obstacle à la réalisation des travaux de réparation nécessaires.

En second lieu, les dispositions contestées prévoient que le propriétaire est exonéré de sa responsabilité non seulement à l'égard de l'occupant sans droit ni titre, mais également à l'égard des tiers. Ainsi, alors que ce régime de responsabilité de plein droit a pour objet de faciliter l'indemnisation des victimes, les tiers ne peuvent, dans ce cas, exercer une action aux fins d'obtenir réparation de leur préjudice qu'à l'encontre du seul occupant sans droit ni titre, dont

l'identité n'est pas nécessairement établie et qui ne présente pas les mêmes garanties que le propriétaire, notamment en matière d'assurance.

De l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel a déduit que les dispositions contestées portaient une atteinte disproportionnée au droit des victimes d'obtenir réparation du préjudice résultant du défaut d'entretien d'un bâtiment en ruine. Il les a donc déclarées contraires à la Constitution.

Le Conseil constitutionnel n'a ainsi en aucune manière décidé que, désormais, tout occupant illicite d'un logement pourrait obtenir réparation du propriétaire si le bien occupé est mal entretenu. Les motifs de la censure prononcée ne privent pas le législateur de la possibilité de réformer ce même état du droit pour aménager la répartition des responsabilités entre le propriétaire et l'occupant illicite. Ils se fondent sur la nécessité que, ce faisant, demeurent protégés les droits des tiers victimes de dommages. 

**Le  
Conseil  
constitutionnel n'a  
ainsi en aucune manière  
décidé que, désormais, tout  
occupant illicite d'un logement  
pourrait obtenir réparation  
du propriétaire si le bien  
occupé est mal  
entretenu**



# Les autres décisions DC de l'année écoulée

Quatre autres décisions ont été rendues au cours de la période du 1<sup>er</sup> septembre 2022 au 31 août 2023 dans le cadre du contrôle *a priori* des lois.

Ces exigences constitutionnelles impliquent l'existence d'un régime d'indemnisation des travailleurs privés d'emploi

**P**ar sa décision n° 2022-844 DC du 15 décembre 2022, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution certaines dispositions sur la **loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi**, dont il avait été saisi par plus de soixante députés.

Le Conseil constitutionnel a notamment jugé à cette occasion, au visa du cinquième et du onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 que ces exigences constitutionnelles impliquent l'existence d'un régime d'indemnisation des travailleurs privés d'emploi.

Par sa **décision n° 2022-846 DC du 19 janvier 2023**, le Conseil constitutionnel a censuré deux des dix-huit articles de la **loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur** dont il avait été saisi par un recours émanant de plus de soixante députés et censuré deux autres articles comme cavaliers législatifs.

Concernant l'article 25 de cette loi venu étendre la liste des délits pouvant faire l'objet d'une amende forfaitaire délictuelle, le Conseil constitutionnel a notamment rappelé qu'il résulte des articles 6 et 16 de la Déclaration de 1789 que, si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant aux conditions d'extinction de l'action publique.

Il a relevé à cette aune que la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle a pour conséquence que, selon le choix de poursuite de l'infraction par le biais de cette procédure ou d'une autre voie de poursuite pouvant le cas échéant mener à une condamnation à une peine d'emprisonnement, l'action publique relative à la commission d'un délit sera éteinte ou non, par le seul paiement de l'amende, sans l'intervention d'une autorité juridictionnelle.

Il a jugé que, d'une part, il découle du principe d'égalité devant la justice que, si les exigences d'une bonne administration de la justice et d'une répression effective des infractions sont susceptibles de justifier le recours à de tels modes d'extinction de l'action publique en dehors de toute décision juridictionnelle, ce n'est qu'à la condition de porter sur les délits punis d'une peine d'emprisonnement qui ne peut être supérieure à trois ans, dont les éléments constitutifs peuvent être aisément constatés, et de ne mettre en œuvre que des amendes de faible montant.

D'autre part, le Conseil constitutionnel a énoncé qu'il découle du principe d'égalité devant la loi pénale que la procédure d'amende forfaitaire délictuelle ne saurait s'appliquer à des délits dont le montant de

l'amende forfaitaire est supérieur à la moitié du plafond prévu en matière d'amendes forfaitaires délictuelles par le premier alinéa de l'article 495-17 du code de procédure pénale.

Par sa **décision n° 2023-852 DC du 20 juillet 2023**, le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution l'article unique de la loi visant à régulariser le plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes du Bas-Chablais, dont il avait été saisi par plus de soixante députés.

Enfin, par sa **décision n° 2023-854 DC du 28 juillet 2023**, le Conseil constitutionnel, qui avait été saisi par plus de soixante députés de la procédure d'adoption de trois articles de la loi relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, a censuré deux d'entre eux et, d'office, comme « cavaliers législatifs » neuf autres articles. 

**Si le**  
**législateur peut**  
**prévoir des règles**  
**de procédure différentes**  
**selon les faits, les situations**  
**et les personnes auxquelles elles**  
**s'appliquent, c'est à la condition**  
**que ces différences ne procèdent**  
**pas de distinctions**  
**injustifiées**



# 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 2022 à août 2023.

Entre le 1<sup>er</sup> septembre 2022 et le 31 août 2023

45 saisines QPC

49 décisions QPC

3 censures

7 réserves d'interprétation

# Procédure pénale et secret des sources des journalistes

**Requête en nullité d'un acte d'investigation déposée par un journaliste n'ayant ni la qualité de partie à la procédure ni celle de témoin assisté**

*Décision n° 2022-1021 QPC du 28 octobre 2022*

**P**ar sa décision n° 2022-1021 QPC du 28 octobre 2022, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution des dispositions législatives ne permettant pas à un tiers à la procédure de demander l'annulation d'un acte d'investigation qui, dans le cadre d'une procédure pénale, aurait été accompli en violation du secret des sources.

Le Conseil constitutionnel avait été saisi par la Cour de cassation de la question de la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du troisième alinéa de l'article 60-1, du quatrième alinéa de l'article 100-5 ainsi que des articles 170, 171 et 173 du code de procédure pénale.

Les articles 60-1 et 100-5 de ce code sont relatifs, pour le premier, au pouvoir de réquisition d'informations reconnu aux autorités en charge des investigations dans le cadre d'une enquête de flagrance et, pour le second, au pouvoir d'interception des correspondances émises par la voie de communications électroniques dont dispose le juge d'instruction dans le cadre d'une information judiciaire.

Les dispositions de ces articles qui étaient contestées interdisent, à peine de nullité, de verser au dossier de la procédure les éléments



Retrouvez le dossier complet de la décision n° 2022-1021 QPC sur le site internet du Conseil constitutionnel

obtenus par une réquisition prise en violation du secret des sources d'un journaliste, protégé par l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, et de transcrire les correspondances avec un journaliste permettant d'identifier une source en violation de ces mêmes dispositions.

Il était notamment reproché à ces dispositions par la requérante, rejointe par les parties intervenantes, de ne pas permettre à un journaliste de présenter une requête en nullité d'un acte d'investigation accompli en violation du secret de ses sources, lorsqu'il est tiers à la procédure à l'occasion de laquelle un tel acte a été réalisé. La requérante faisait valoir, en outre, qu'aucune autre voie de droit ne lui permettrait de faire constater l'illégalité de cet acte. Il en résultait selon elle une méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif, du droit au respect de la vie privée et de la liberté d'expression.

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

À cette aune, le Conseil constitutionnel a relevé qu'il résulte de la jurisprudence constante de la Cour de cassation qu'un tiers à la procédure, y compris un journaliste, ne peut pas demander l'annulation d'un acte qui aurait été accompli en violation du secret des sources.

Le Conseil constitutionnel a jugé, en premier lieu, que, en application des articles 170 et 173 du code de procédure pénale, au cours de l'information, le juge d'instruction, le procureur de la République, les parties ou le témoin assisté peuvent saisir la chambre de l'instruction aux fins d'annulation d'un acte ou d'une pièce de la procédure. En réservant à ces personnes la possibilité de contester la régularité d'actes ou de pièces versés au dossier de la procédure, le législateur a entendu préserver le secret de l'enquête et de l'instruction et protéger les intérêts des personnes

concernées par celles-ci. Ce faisant, il a poursuivi les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions et entendu 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.

En second lieu, lorsqu'un acte d'investigation accompli en violation du secret des sources est constitutif d'une infraction, le journaliste qui s'estime lésé par celle-ci peut mettre en mouvement l'action publique devant les juridictions pénales en se constituant partie civile et demander la réparation de son préjudice. Si, en application de l'article 6-1 du code de procédure pénale, l'action publique ne peut être exercée dans le cas où l'illégalité de l'acte ne serait pas soulevée par le juge d'instruction, par le procureur de la

République, par les parties ou par le témoin assisté, et définitivement constatée par la juridiction qui en est saisie, le journaliste conserve la possibilité d'invoquer l'irrégularité de cet acte à l'appui d'une demande tendant à engager la responsabilité de l'État du fait de cette violation.

Le Conseil constitutionnel en a déduit, dès lors, que, en ne permettant pas au journaliste, comme à tout autre tiers à la procédure, d'obtenir l'annulation d'un acte d'investigation accompli en violation du secret des sources, le législateur n'a pas, compte tenu de l'ensemble des voies de droit qui sont ouvertes, porté d'atteinte substantielle au droit à un recours juridictionnel effectif.

Jugeant que les dispositions contestées ne sont pas entachées d'incompétence négative et ne méconnaissent pas non plus le droit au respect de la vie privée, la liberté d'expression, le principe d'égalité devant la loi, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel les a jugées conformes à la Constitution. ☺

**Le**  
**législateur n'a**  
**pas porté d'atteinte**  
**substantielle au droit à un**  
**recours juridictionnel**  
**effectif**



# Fin de vie

**Refus du médecin d'appliquer  
des directives anticipées  
manifestement inappropriées  
ou non conformes à la situation  
médicale du patient**

*Décision n° 2022-1022 QPC  
du 10 novembre 2022*



Retrouvez le dossier complet de la  
décision n° 2022-1022 QPC sur le site internet  
du Conseil constitutionnel

**P**ar sa décision n° 2022-1022 QPC du 10 novembre 2022, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution des dispositions législatives relatives aux conditions dans lesquelles un médecin est susceptible d'écarter les directives anticipées d'un patient en fin de vie.

Il avait été saisi par le Conseil d'État de la question de la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du troisième alinéa de l'article L. 1111-11 du code de la santé publique.

L'article L. 1111-11 du code de la santé publique prévoit que toute personne majeure peut rédiger des directives anticipées relatives à sa fin de vie, qui s'imposent en principe au médecin, pour le cas où elle serait un jour hors d'état d'exprimer sa volonté en ce qui concerne les conditions de la poursuite, de la limitation, de l'arrêt ou du refus de traitement ou d'acte médicaux.

Les dispositions contestées de cet article permettent au médecin d'écarter ces directives anticipées notamment lorsqu'elles sont manifestement inappropriées ou non conformes à la situation médicale du patient.

Il était notamment reproché à ces dispositions de permettre à un médecin d'écarter les directives anticipées par lesquelles un patient a exprimé sa volonté que soient poursuivis des traitements le maintenant en vie. Les requérantes et intervenantes faisaient valoir que, en permettant au médecin de prendre une telle décision lorsque les directives lui apparaissent « manifestement inappropriées ou non conformes » à la situation médicale du patient, ces dispositions n'étaient pas entourées de garanties suffisantes dès lors que ces termes étaient imprécis et conféraient au médecin une marge d'appréciation trop importante, alors qu'il prend sa décision seul et sans être soumis à un délai de réflexion préalable. Il en résultait,

selon elles, une méconnaissance du principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, dont aurait découlé le droit au respect de la vie humaine, ainsi que de la liberté personnelle et de la liberté de conscience.

Le Conseil constitutionnel a rappelé que le Préambule de la Constitution de 1946 réaffirme que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés. La sauvegarde de la dignité de la personne contre toute forme d'asservissement et de dégradation est au nombre de ces droits et constitue un principe à valeur constitutionnelle.

Il a également rappelé que la liberté personnelle est proclamée par les articles 1<sup>er</sup>, 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Il appartient, dès lors, au législateur, compétent en application de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, notamment en matière médicale, de déterminer les conditions dans lesquelles la poursuite ou l'arrêt des traitements d'une personne en fin de vie peuvent être décidés, dans le respect de ces exigences constitutionnelles.

À l'aune du cadre constitutionnel ainsi précisé, le Conseil constitutionnel a relevé, en premier lieu, que, en permettant au médecin d'écarter des directives anticipées, le législateur a estimé que ces dernières ne pouvaient s'imposer en toutes circonstances, dès lors qu'elles sont rédigées à un moment où la personne ne se trouve pas encore confrontée à la situation particulière de fin de vie dans laquelle elle ne sera plus en mesure d'exprimer sa volonté en raison de la gravité de son état. Ce faisant, il a entendu garantir le droit de toute personne à recevoir les soins les plus appropriés à son état et assurer la sauvegarde de la dignité des personnes en fin de vie.

À cet égard, le Conseil a rappelé 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 substituer son appréciation à celle du législateur sur les conditions dans lesquelles un médecin peut écarter les directives anticipées d'un patient en fin de vie hors d'état d'exprimer sa volonté dès lors que ces conditions ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif poursuivi.

En deuxième lieu, les dispositions contestées ne permettent au médecin d'écarter les directives anticipées que si elles sont « manifestement inappropriées ou non conformes à la situation médicale » du patient. Ces dispositions ne sont ni imprécises ni ambiguës.

En troisième lieu, la décision du médecin ne peut être prise qu'à l'issue d'une procédure collégiale destinée à l'éclairer. Elle est inscrite au dossier médical et portée à la connaissance de la personne de confiance désignée par le patient ou, à défaut, de sa famille ou de ses proches.

En dernier lieu, la décision du médecin est soumise, le cas échéant, au contrôle du juge. Dans le cas où est prise une décision de limiter ou d'arrêter un traitement de maintien en vie au titre du refus de l'obstination déraisonnable, cette décision est notifiée dans des conditions permettant à la personne de confiance ou, à défaut, à sa

famille ou à ses proches, d'exercer un recours en temps utile. Ce recours est par ailleurs examiné dans les meilleurs délais par la juridiction compétente aux fins d'obtenir la suspension éventuelle de la décision contestée.

De l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel a déduit que le législateur n'a méconnu ni le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine ni la liberté personnelle.

Considérant que les dispositions contestées ne méconnaissent pas non plus la liberté de conscience ni le principe d'égalité devant la loi, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel les a jugées conformes à la Constitution. 

**De  
l'ensemble de  
ces motifs, le Conseil  
constitutionnel a déduit que  
le législateur n'a méconnu ni  
le principe de sauvegarde de  
la dignité de la personne  
humaine ni la liberté  
personnelle**



# Mayotte

## Contrôles d'identité à Mayotte

Décision n° 2022-1025 QPC  
du 25 novembre 2022

**Le Conseil  
constitutionnel  
a jugé conformes à la  
Constitution, sous une réserve  
d'interprétation, des dispositions  
législatives relatives aux  
contrôles d'identité  
à Mayotte**



Retrouvez le dossier complet de la  
décision n° 2022-1025 QPC sur le site internet  
du Conseil constitutionnel

**P**ar sa décision n° 2022-1025 QPC du 25 novembre 2022, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution, sous une réserve d'interprétation, des dispositions législatives relatives aux contrôles d'identité à Mayotte.

Le Conseil constitutionnel avait été saisi par la Cour de cassation de la question de la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du quatorzième alinéa de l'article 78-2 du code de procédure pénale, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

L'article 78-2 du code de procédure pénale détermine les conditions dans lesquelles les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et certains agents de police judiciaire adjoints peuvent procéder au contrôle de l'identité de toute personne en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi. Les dispositions contestées permettent d'exercer de tels contrôles sur l'ensemble du territoire de Mayotte.

Il était notamment reproché à ces dispositions par la requérante et plusieurs des parties intervenantes de permettre une pratique généralisée et discrétionnaire des contrôles d'identité en autorisant de tels contrôles sur l'ensemble du territoire de Mayotte. Elles méconnaissaient ainsi, selon elles, la liberté d'aller et de venir.

Certaines des parties intervenantes faisaient en outre valoir que les dispositions contestées étaient contraires au principe d'égalité devant la loi dès lors que, dans les autres collectivités d'outre-mer, de tels contrôles d'identité ne peuvent être effectués que dans des zones géographiques limitées.

Pour se prononcer sur l'examen du grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'aller et de venir, le Conseil constitutionnel a rappelé que, selon 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 » et que son article 4 proclame que « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi ».

Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche

des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789.

Les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions peuvent justifier que soient engagées des procédures de contrôle d'identité. S'il est loisible au législateur de prévoir que les contrôles mis en œuvre dans ce cadre peuvent ne pas être liés au comportement de la personne, la pratique de contrôles d'identité généralisés et discrétionnaires serait incompatible avec le respect de la liberté personnelle, en particulier avec la liberté d'aller et de venir.

**Les**  
**objectifs de**  
**valeur constitutionnelle**  
**de prévention des atteintes**  
**à l'ordre public et de recherche**  
**des auteurs d'infractions**  
**peuvent justifier que soient**  
**engagées des procédures**  
**de contrôle d'identité**



À l'aune du cadre constitutionnel ainsi précisé, le Conseil constitutionnel a relevé, en premier lieu, que, en adoptant les dispositions contestées, qui permettent d'exercer sur l'ensemble du territoire de Mayotte des contrôles d'identité en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi, le législateur a poursuivi l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière qui participe de la sauvegarde de l'ordre public, objectif de valeur constitutionnelle.

En second lieu, d'une part, le Conseil constitutionnel a constaté que le Département de Mayotte est, depuis de nombreuses années, confronté à des flux migratoires exceptionnellement importants et comporte une forte proportion de personnes de nationalité étrangère en situation irrégulière. Ce département est soumis à des risques particuliers d'atteintes à l'ordre public. D'autre part, il relève que, du fait de sa géographie, ces risques concernent l'ensemble de son territoire.

Le Conseil constitutionnel en a déduit que le législateur a pu autoriser la mise en œuvre de contrôles d'identité en vue de vérifier les titres et documents prévus par la loi sur l'ensemble du territoire du Département de Mayotte, sans rompre l'équilibre que le respect de la Constitution impose d'assurer entre les nécessités de l'ordre public et la sauvegarde de la liberté d'aller et de venir.

Puis, à l'aune de l'article 6 de la Déclaration de 1789 et du premier alinéa de l'article 73 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a relevé, en premier lieu, que les circonstances

décrites plus haut constituent, au sens de l'article 73 de la Constitution, des « caractéristiques et contraintes particulières » de nature à permettre au législateur d'adapter, dans une certaine mesure, les règles relatives aux contrôles d'identité.

Le Conseil a constaté, en second lieu, que l'adaptation prévue par les dispositions contestées porte sur le périmètre dans lequel peuvent être effectués des contrôles d'identité en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi, tout en maintenant les conditions auxquelles de telles opérations sont soumises sur le reste du territoire de la République.

Par une réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a jugé que, à ce titre, la mise en œuvre des contrôles ainsi confiés par la loi aux autorités compétentes ne saurait s'opérer qu'en se fondant sur des critères excluant, dans le strict respect des principes et règles de valeur constitutionnelle, toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes.

De l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel a déduit que la différence de traitement instaurée par les dispositions contestées, qui tient compte des caractéristiques et contraintes particulières propres au Département de Mayotte, est en rapport avec l'objet de la loi.

Les dispositions contestées ont ainsi été jugées conformes à la Constitution sous la réserve d'interprétation mentionnée. 

# Mineurs et procédure pénale

**Placement ou maintien en  
détention provisoire des mineurs  
et relevés signalétiques sous  
contrainte**

*Décision n° 2022-1034 QPC  
du 10 février 2023*

**Le Conseil  
constitutionnel  
a partiellement censuré  
des dispositions relatives  
à la détention provisoire  
des mineurs**



Retrouvez le dossier complet de la  
décision n° 2022-1034 QPC sur le site internet  
du Conseil constitutionnel

**P**ar sa décision n° 2022-1034 QPC du 10 février 2023, le Conseil constitutionnel a partiellement censuré des dispositions relatives à la détention provisoire des mineurs et à des relevés signalétiques contraints et les a assorties pour le reste de réserves d'interprétation.

Le Conseil constitutionnel avait été saisi par le Conseil d'État de la question de la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit d'une part, de l'article 397-2-1 du code de procédure pénale et, d'autre part, du quatrième alinéa de l'article 55-1 du même code.

S'agissant de la détention provisoire des mineurs, l'article L. 12-1 du code de la justice pénale des mineurs donne compétence à des juridictions et chambres spécialisées pour connaître des délits commis par les mineurs. En application du premier alinéa de l'article 397-2-1 du code de procédure pénale, lorsque le tribunal correctionnel, saisi selon la procédure de comparution immédiate ou de comparution à délai différé, ou le juge des libertés et de la détention, saisi sur le fondement de l'article 396 du même code, constate que la personne présentée devant lui est



mineure, il se déclare incompétent et renvoie le dossier au procureur de la République.

Les dispositions de l'article 397-2-1 du code de procédure pénale qui étaient contestées prévoient que, s'il s'agit d'un mineur âgé d'au moins treize ans, le tribunal ou le juge des libertés et de la détention doit préalablement statuer sur son placement ou son maintien en détention provisoire pour une durée maximale de vingt-quatre heures jusqu'à sa présentation devant la juridiction compétente.

Il était notamment reproché à ces dispositions de permettre à la juridiction qui constate qu'un mineur a été présenté devant elle par erreur de le placer ou de le maintenir en détention provisoire jusqu'à sa comparution devant une juridiction pour mineurs, quelle que soit la gravité de l'infraction qui lui est reprochée et alors même qu'elle n'est pas une juridiction spécialisée ni tenue de respecter une procédure appropriée.

Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il résulte du principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de justice des mineurs, notamment, la nécessité de rechercher le relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité, prononcées par une juridiction spécialisée ou selon des procédures appropriées. Toutefois, ces exigences n'excluent pas que, en cas de nécessité, soient prononcées à leur égard des mesures telles que le placement, la surveillance, la retenue ou, pour les mineurs de plus de treize ans, la détention.

À cette aune, le Conseil constitutionnel a jugé, en premier lieu, que, poursuivant l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public, ces dispositions ont pour objet, dans le cas où il apparaît à la juridiction saisie que le prévenu est mineur, de le maintenir à la disposition de la justice afin de garantir sa comparution à bref délai devant une juridiction spécialisée, seule compétente pour décider des mesures, en particulier éducatives, adaptées à son âge.

En deuxième lieu, la juridiction, après avoir entendu ses observations et celles de son avocat, ne peut ordonner le placement ou le maintien en détention provisoire du mineur que si sa décision est spécialement motivée par la nécessité de garantir son maintien à la disposition de la justice.

**Par une première réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a jugé que, afin d'assurer le respect des exigences constitutionnelles précitées, il appartient à la juridiction de vérifier que, au regard des circonstances, de la situation personnelle du mineur et de la gravité des infractions qui lui sont reprochées, le placement ou maintien en détention provisoire n'exécède pas la rigueur nécessaire.**

En dernier lieu, la comparution du mineur placé ou maintenu en détention devant la juridiction spécialisée, compétente pour prononcer les mesures éducatives ou les peines adaptées à son âge et à sa personnalité, doit intervenir dans un délai maximal de vingt-quatre heures. À défaut de comparution dans ce délai, le mineur est d'office remis en liberté. En outre, en vertu de l'article L. 124-1 du code de la justice pénale des mineurs, la détention doit nécessairement être effectuée soit dans un établissement pénitentiaire spécialisé, soit dans un établissement garantissant la séparation entre détenus mineurs et majeurs.

De l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel a déduit que, sous la réserve mentionnée précédemment, le grief tiré de la méconnaissance du principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de justice pénale des mineurs doit être écarté.

S'agissant du recours à des relevés signalétiques contraints, l'article 55-1 du code de procédure pénale permet aux officiers de police judiciaire de procéder ou faire procéder, dans le cadre d'une enquête de flagrance, aux



opérations de prise d'empreintes digitales ou palmaires ou de photographies nécessaires à l'alimentation et à la consultation des fichiers de police. Les articles L. 413-16 et L. 413-17 du code de la justice pénale des mineurs prévoient les conditions dans lesquelles ces opérations sont effectuées à l'égard des mineurs.

En application des dispositions contestées de ces articles, lorsqu'une personne majeure ou une personne mineure manifestement âgée d'au moins treize ans est entendue sous le régime de la garde à vue ou de l'audition libre, ces opérations de prise d'empreintes ou de photographies peuvent, sous certaines conditions, être effectuées sans son consentement.

Il était notamment reproché à ces dispositions d'autoriser le recours à la contrainte pour la prise d'empreintes digitales ou palmaires ou de photographies d'une personne entendue sous le régime de la garde à vue ou de l'audition libre, alors que ces opérations ne seraient ni nécessaires à la manifestation de la vérité ni justifiées par la gravité et la complexité des infractions.

À l'aune des articles 2, 4, 9 et 16 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel a jugé, en premier lieu, que, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu faciliter l'identification des personnes mises en cause au cours d'une enquête pénale. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions.

En deuxième lieu, il ne peut être procédé à la prise d'empreintes ou de photographies sans le consentement de l'intéressé qu'avec l'autorisation écrite du procureur de la République, qui doit être saisi d'une demande motivée par l'officier de police judiciaire. Cette autorisation ne peut être délivrée par ce magistrat que si ces opérations constituent l'unique moyen d'identifier une personne qui refuse de justifier de son identité ou fournit des éléments d'identité manifestement inexacts et à l'encontre de laquelle il existe des raisons plausibles de

soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre un crime ou un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement et, lorsqu'elle est mineure, d'au moins cinq ans d'emprisonnement. En outre, lorsqu'il s'agit d'une personne mineure, l'officier ou l'agent de police judiciaire doit préalablement s'efforcer d'obtenir son consentement et l'informer, en présence de son avocat, des peines encourues en cas de refus de se soumettre à ces opérations et de la possibilité d'y procéder sans son consentement.

En troisième lieu, l'officier de police judiciaire ou, sous son contrôle, l'agent de police judiciaire ne peut recourir à la contrainte que dans la mesure strictement nécessaire et de manière proportionnée, en tenant compte, le cas échéant, de la vulnérabilité de la personne ainsi que de la situation particulière du mineur.

Par une réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a jugé que, en revanche, d'une part, les opérations de prise d'empreintes digitales ou palmaires ou de photographies sans le consentement de la personne, qu'elle soit mineure ou majeure, ne sauraient, sans priver de garanties légales les exigences constitutionnelles précitées, être effectuées hors la présence de son avocat, des représentants légaux ou de l'adulte approprié.

D'autre part, les dispositions contestées permettent de recourir à la contrainte dans le cadre du régime de l'audition libre alors que le respect des droits de la défense dans ce cadre exige que la personne intéressée soit entendue sans contrainte et en droit de quitter à tout moment les locaux où elle est entendue. Dès lors, le Conseil constitutionnel a censuré les mots « 61-1 ou » figurant au quatrième alinéa de l'article 55-1 du code de procédure pénale et juge que les dispositions de l'article L. 413-17 du code de la justice pénale des mineurs ne sauraient être interprétées comme s'appliquant aux mineurs entendus sous le régime de l'audition libre. ⚠

**Les**  
**opérations de prise**  
**d'empreintes digitales ou**  
**palmaires ou de photographies**  
**sans le consentement de la**  
**personne ne sauraient être**  
**effectuées hors la présence de**  
**son avocat, des représentants**  
**légaux ou de l'adulte**  
**approprié**



# Bioéthique

**Accès des personnes nées  
d'une assistance médicale à la  
procréation avec tiers donneur  
aux données non identifiantes et  
à l'identité des tiers donneurs**

*Décision n° 2023-1052 QPC  
du 9 juin 2023*



Par sa décision n° 2023-1052 QPC du 9 juin 2023, le Conseil constitutionnel a assorti d'une réserve d'interprétation la déclaration de conformité à la Constitution de dispositions relatives à l'accès aux données non identifiantes et à l'identité des tiers donneurs des personnes nées d'une assistance médicale à la procréation.

Il avait été saisi par le Conseil d'État de la question de la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 2143-6 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue de la loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique.

Avant la loi du 2 août 2021 relative à la bioéthique, les articles 16-8 du code civil et L. 1211-5 du code de la santé publique faisaient obstacle à toute communication des informations permettant d'identifier le tiers donneur en cas d'assistance médicale à la procréation.

L'article L. 2143-6 du code de la santé publique, créé par la loi du 2 août 2021, prévoit désormais qu'une personne majeure née à la suite d'un don de gamètes ou d'embryons réalisé avant une date fixée par décret au 1<sup>er</sup> septembre 2022 peut saisir la commission d'accès aux données non identifiantes et à l'identité du tiers donneur d'une demande d'accès à ces informations.

Le requérant reprochait à ces dispositions de prévoir qu'un tiers donneur, ayant effectué un don de gamètes ou d'embryons à une époque où la loi garantissait son anonymat, peut être contacté par la commission d'accès aux données non identifiantes et à l'identité du tiers donneur afin de recueillir son consentement à la communication de ces données, sans lui permettre de refuser préventivement d'être contacté ni garantir qu'il ne soit pas exposé à des demandes répétées. Il en résultait selon lui une méconnaissance du droit au respect de la vie privée.



Retrouvez le dossier complet de la  
décision n° 2023-1052 QPC sur le site internet  
du Conseil constitutionnel

Par ailleurs, dans le cadre de la procédure contradictoire, le Conseil constitutionnel a soulevé d'office le grief tiré de ce que, en remettant en cause les effets qui pouvaient légitimement être attendus de situations nées sous l'empire de textes antérieurs, ces dispositions méconnaîtraient la garantie des droits.

Le Conseil constitutionnel a rappelé que, aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ».

Il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions. Ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles. En particulier, il ne saurait, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui pouvaient légitimement être attendus de situations nées sous l'empire de textes antérieurs.

À cette aune, le Conseil constitutionnel a relevé que les dispositions contestées de l'article L. 2143-6 du code de la santé publique prévoient que, lorsqu'une personne majeure née à la suite d'un don de gamètes ou d'embryons réalisé avant le 1<sup>er</sup> septembre 2022 saisit la commission d'accès aux données non identifiantes et à l'identité du tiers donneur d'une demande d'accès à ces informations, cette commission contacte le tiers donneur afin de solliciter et de recueillir son consentement à la communication de ses données non identifiantes et de son identité ainsi qu'à la transmission de ces informations à l'Agence de la biomédecine.

Le Conseil constitutionnel a constaté que, si ces dispositions permettent ainsi à la personne issue du don d'obtenir communication des données non identifiantes et de l'identité du tiers donneur, cette communication est subordonnée au consentement de ce dernier.

Dès lors, le Conseil a jugé que les dispositions contestées ne remettent pas en cause la préservation de l'anonymat qui pouvait légitimement être attendue par le tiers donneur ayant effectué un don sous le régime antérieur à la loi du 2 août 2021.

Par ces motifs, le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré de la méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

Puis, statuant sur le grief tiré de l'atteinte au droit au respect de la vie privée, le Conseil constitutionnel a relevé, en premier lieu, que les dispositions contestées se bornent à prévoir que le tiers donneur peut être contacté par la commission d'accès aux données non

**Les dispositions  
contestées ne sauraient  
avoir pour effet, en cas  
de refus, de soumettre le  
demandeur à des demandes  
répétées émanant d'une  
même personne**

identifiantes et à l'identité du tiers donneur en vue de recueillir son consentement à la communication de ces informations.

Par une réserve d'interprétation, il a jugé qu'elles n'ont pas pour objet de déterminer les conditions dans lesquelles est donné le consentement et ne sauraient avoir pour effet, en cas de refus, de soumettre le tiers donneur à des demandes répétées émanant d'une même personne.

En second lieu, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu assurer le respect de la vie privée du donneur, tout en ménageant, dans la mesure du possible et par des mesures appropriées, l'accès de la personne issue du don à la connaissance de ses origines personnelles. Le Conseil a jugé qu'il ne lui appartient pas de substituer son appréciation à celle du législateur sur l'équilibre ainsi défini entre les intérêts du tiers donneur et ceux de la personne née d'une assistance médicale à la procréation avec tiers donneur.

Par ces motifs et, sous la réserve mentionnée, le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée.

Sous cette même réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions contestées. 



# Décisions RIP : recevabilité des initiatives référendaires

---

**Proposition de loi portant création d'une contribution additionnelle sur les bénéficiaires exceptionnels des grandes entreprises**

*Décision n° 2022-3 RIP du 25 octobre 2022*

**Proposition de loi visant à affirmer que l'âge légal de départ à la retraite ne peut être fixé au-delà de 62 ans**

*Décision n° 2023-4 RIP du 14 avril 2023*

**Proposition de loi visant à interdire un âge légal de départ à la retraite supérieur à 62 ans**

*Décision n° 2023-5 RIP du 3 mai 2023*

---

À trois reprises, le Conseil constitutionnel a été saisi de propositions de loi présentées dans le cadre de la procédure dite du référendum d'initiative partagée instituée par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, telle qu'elle est régie par les troisième à sixième alinéas de l'article 11 de la Constitution et précisée par la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution.

Il résulte des articles 45-1 à 45-3 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 que, lorsqu'il est saisi d'une proposition de loi présentée en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution, le Conseil constitutionnel doit notamment s'assurer que la proposition de loi a été présentée par un cinquième des membres du Parlement, qu'elle porte sur l'un des objets susceptibles de donner lieu à référendum mentionnés au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution, qu'elle n'a pas pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an et qu'elle ne porte pas sur le même sujet qu'une proposition que le peuple français aurait rejetée par voie référendaire dans les deux années précédentes.

Par sa **décision n° 2022-3 RIP du 25 octobre 2022**, le Conseil constitutionnel a opéré son contrôle sur la proposition de loi portant création d'une contribution additionnelle sur les bénéfices exceptionnels des grandes entreprises, signée par 242 députés et sénateurs.

À l'aune de l'article 11 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a constaté que cette proposition de loi avait exclusivement pour objet d'augmenter, à compter de son entrée en vigueur et jusqu'au 31 décembre 2025, l'imposition de la fraction des bénéfices supérieurs à 1,25 fois la moyenne des résultats imposables au titre des exercices 2017, 2018 et 2019 des sociétés dont le chiffre d'affaires est supérieur à 750 millions d'euros.

Relevant que cette proposition de loi avait ainsi pour seul effet d'abonder le budget de l'État par l'instauration jusqu'au 31 décembre 2025 d'une mesure qui se bornait à augmenter le niveau de l'imposition existante des bénéfices de certaines sociétés, il a jugé qu'elle ne portait donc pas, au sens de l'article 11 de la Constitution, sur une réforme relative à la politique économique de la nation. Après avoir constaté qu'elle ne portait sur aucun des autres objets mentionnés au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution, il a donc jugé qu'elle ne satisfaisait pas aux conditions fixées

par le troisième alinéa de ce même article et le 2° de l'article 45-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958.

Par sa **décision n° 2023-4 RIP du 14 avril 2023**, le Conseil constitutionnel a opéré son contrôle sur la proposition de loi visant à affirmer que l'âge légal de départ à la retraite ne peut être fixé au-delà de 62 ans, qui avait été signée par 252 députés et sénateurs.

Le Conseil constitutionnel a constaté que l'article unique de cette proposition de loi disposait que l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite mentionné au premier alinéa de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale applicable aux assurés du régime général, à l'article L. 732-18 du code rural et de la pêche maritime applicable aux assu-

rés du régime des personnes non salariées des professions agricoles, ainsi qu'au 1° du paragraphe I de l'article L. 24 et au 1° de l'article L. 25 du code des pensions civiles et militaires de retraite applicables aux fonctionnaires civils, ne peut être fixé au-delà de soixante-deux ans.

Or, à la date à laquelle il a été saisi de cette proposition de loi, l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale fixait déjà l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite mentionné à ces mêmes dispositions à soixante-deux ans. Ainsi, à la date d'enregistrement de la saisine, la proposition de loi n'apportait pas de changement de l'état du droit.

En outre, le législateur peut toujours modifier, compléter ou abroger des dispositions législatives antérieures, qu'elles résultent d'une loi votée par le Parlement ou d'une loi adoptée par voie de référendum. Ainsi, ni la circonstance que ses dispositions seraient adoptées par voie de référendum ni le fait qu'elles fixeraient un plafond contraignant pour le législateur ne permettraient davantage de considérer que cette proposition de loi apportait un changement de l'état du droit.

Le Conseil constitutionnel en a déduit que, dès lors, elle ne portait donc pas, au sens de l'article 11 de la Constitution, sur une « réforme » relative à la politique sociale.

**Le**  
**Conseil**  
**constitutionnel doit**  
**notamment s'assurer**  
**que la proposition de loi**  
**a été présentée par un**  
**cinquième des membres**  
**du Parlement**



Enfin, par sa **décision n° 2023-5 RIP du 3 mai 2023**, le Conseil constitutionnel a opéré son contrôle sur la proposition de loi visant à interdire un âge légal de départ à la retraite supérieur à 62 ans, qui avait été signée par 253 députés et sénateurs.

Il a constaté que cette proposition de loi avait pour objet de fixer l'âge légal de départ à la retraite et d'augmenter la contribution des revenus du capital au financement du système de retraite par répartition.

D'une part, par un raisonnement identique à celui de sa décision n° 2023-4 RIP du 14 avril 2023, il a relevé que cette proposition de loi réécrivait l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale afin de prévoir que l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite mentionné au premier alinéa de l'article L. 351-1 du même code applicable aux assurés du régime général, à l'article L. 732-18 du code rural et de la pêche maritime applicable aux assurés du régime des personnes non salariées des professions agricoles, ainsi qu'au 1° du paragraphe I de l'article L. 24 et au 1° de l'article L. 25 du code des pensions civiles et militaires de retraite applicables aux fonctionnaires civils, ne peut être supérieur à soixante-deux ans.

Or, à la date à laquelle le Conseil constitutionnel a été saisi de cette proposition de loi, l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale disposait déjà que l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite mentionné à ces mêmes dispositions est fixé à soixante-deux ans. À la date d'enregistrement de la

saisine, l'interdiction de fixer l'âge légal de départ à la retraite au-delà de soixante-deux ans n'importait donc pas de changement de l'état du droit.

D'autre part, par un raisonnement analogue à celui de sa décision n° 2022-3 RIP du 25 octobre 2022, le Conseil constitutionnel a relevé que cette proposition de loi prévoyait d'augmenter de 9,2 % à 19,2 % le taux d'imposition à la contribution sociale généralisée des revenus du patrimoine mentionnés au e du paragraphe I de l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale et des produits de placement mentionnés au 1° du paragraphe I de l'article L. 136-7 du même code ainsi que d'affecter le produit de cette contribution sur ces revenus et produits à la branche vieillesse et veuvage du régime général de la sécurité sociale. Elle avait ainsi pour seul effet d'abonder le budget d'une branche de la sécurité sociale en augmentant le taux applicable à une fraction de l'assiette d'une imposition existante dont le produit est déjà en partie affecté au financement du régime général de la sécurité sociale.

De l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel a déduit que la proposition de loi ne portait donc pas, au sens de l'article 11 de la Constitution, sur une réforme relative à la politique sociale. 

**Le  
législateur  
peut toujours modifier,  
compléter ou abroger  
des dispositions législatives  
antérieures, qu'elles résultent  
d'une loi votée par le  
Parlement ou d'une loi  
adoptée par voie de  
référendum**

# Les autres décisions de l'année écoulée

**Entre le 1<sup>er</sup> septembre 2022 et le 31 août 2023, 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 centaines d'autres décisions.**

**P**ar sa décision n° 2023-13 FNR du 20 avril 2023, il a eu à se prononcer, dans les conditions prévues au quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution, sur les conditions de présentation du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense. Sans préjuger de la conformité à la Constitution du contenu de ses dispositions, le Conseil constitutionnel a jugé qu'elles étaient conformes aux exigences organiques applicables à la présentation des projets de loi.

**En matière électorale**, il a successivement achevé le 3 février 2023 le jugement des protestations dirigées contre les élections législatives de juin 2022, puis le 7 juillet 2023 le jugement des saisines de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques concernant les comptes des candidats à ces élections.

Dans le premier de ces contentieux, il a annulé sept élections. Dans le second, il a prononcé, au total, des sanctions d'inéligibilité d'un an ou de trois ans, en fonction de la gravité des manquements commis, à l'égard de 345 candidates ou candidats. Pour 85 autres cas, le Conseil a jugé qu'il n'y avait pas lieu à prononcer d'inéligibilité.

Par sa décision n° 2023-199 PDR du 23 février 2023, le Conseil constitutionnel a pris acte du désistement pur et simple de Mme LE PEN d'une requête par laquelle elle avait demandé l'annulation de la décision du 14 décembre 2022 par laquelle la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a approuvé après réformation son compte de campagne et a arrêté le montant du remboursement dû par l'État à 10 220 842 euros.

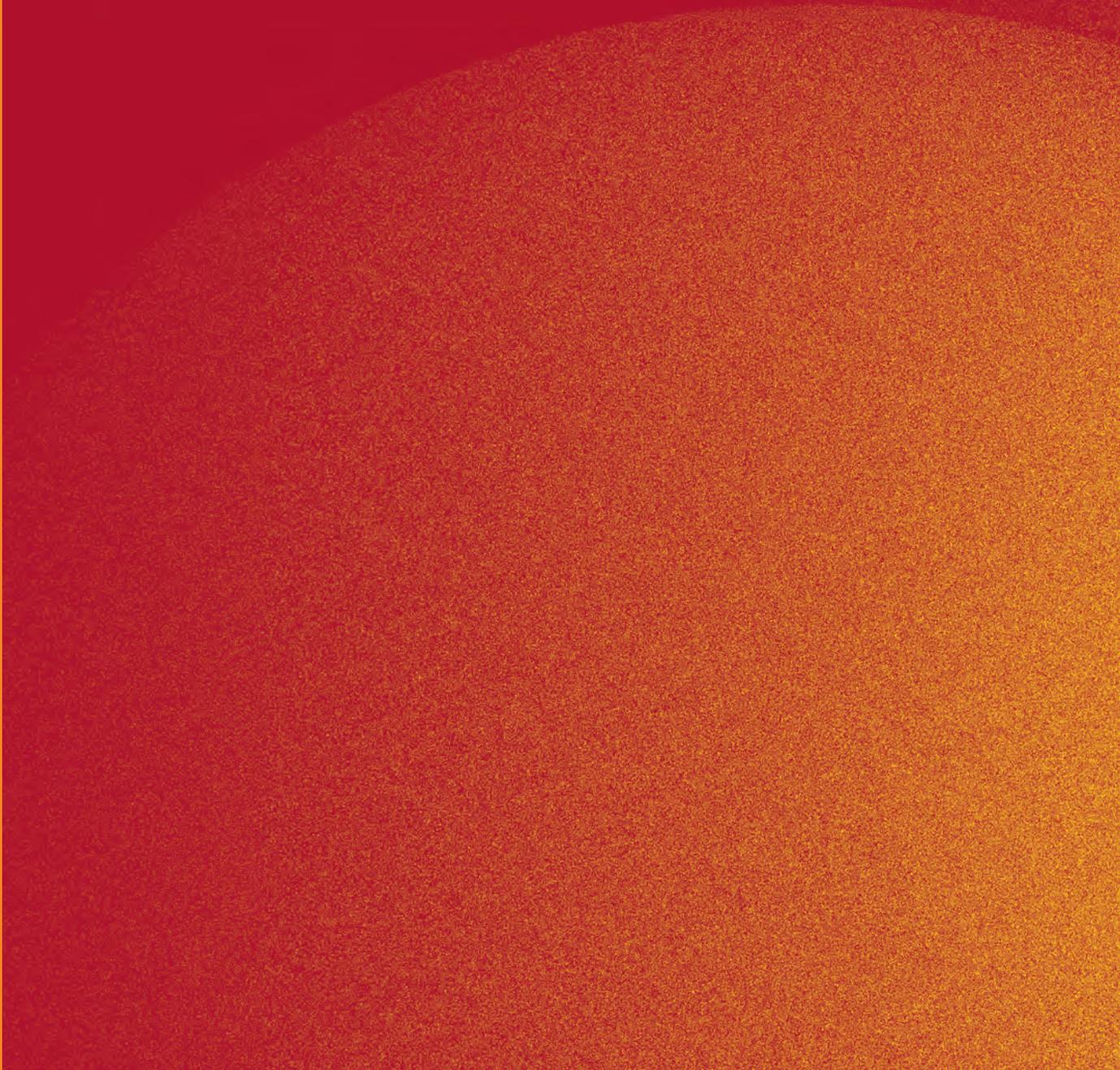
Le Conseil constitutionnel s'est prononcé à trois reprises sur **des demandes de déclassement** formées par le Premier ministre, en y faisant droit pour l'essentiel.

Par sa décision n° 2023-303 L du 28 juillet 2023, il a confirmé qu'il n'y avait pas lieu pour lui de statuer dans le cadre de cette procédure sur des dispositions issues d'une ordonnance n'ayant pas été ratifiée, qui ne peuvent être regardées comme étant de forme législative au sens du second alinéa de l'article 37 de la Constitution.

Appelé à se prononcer sur **la situation d'une parlementaire en termes de compatibilité avec son mandat de ses fonctions de membre du conseil d'administration** de la fondation d'entreprise de La Française des jeux, le Conseil constitutionnel a jugé, par sa décision n° 2022-44 I du 2 février 2023, que la fondation d'entreprise de La Française des jeux qui, aux termes de ses statuts, a pour objet « de favoriser l'égalité des chances », notamment en soutenant « des projets d'intérêt général destinés à des personnes en difficulté », n'a pas le caractère d'une entreprise nationale au sens de l'article L.O. 145 du code électoral. Il a donc conclu à la compatibilité de ces fonctions avec le mandat parlementaire. 🇫🇷



# **Le Conseil en mouvement**



Suivant les objectifs de juridictionnalisation et de rayonnement aux plans national et international que le président Fabius a assignés à sa présidence, le Conseil constitutionnel a approfondi au cours de l'année écoulée ses échanges avec la doctrine et avec la jeunesse comme avec ses homologues étrangers.

# Prix de thèse



17  
NOV.

Monsieur Laurent Fabius, président du Conseil constitutionnel, a remis le 17 novembre 2022 le 26<sup>e</sup> prix de thèse du Conseil constitutionnel à Madame Rym Fassi-Fihri pour ses travaux intitulés « *Les droits et libertés du numérique : des droits fondamentaux en voie d'élaboration. Étude comparée en droits français et américain* ». La cérémonie de remise du prix s'est tenue au Conseil constitutionnel en présence des membres du Conseil et du jury du prix de thèse. Pour cette édition, le jury présidé par Monsieur

Laurent Fabius, était constitué de Madame Laurence Burgogue-Larsen, professeur à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Messieurs Julien Bonnet, professeur à l'université de Montpellier, et Jean-Éric Gicquel, professeur à l'université de Rennes, de deux membres du Conseil, Monsieur Alain Juppé et Madame Véronique Malbec, et du secrétaire général, Monsieur Jean Maïa. La thèse primée a été publiée en octobre 2022 aux éditions LGDJ dans la collection « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique » (tome 158). Dans le cadre d'un partenariat avec le Centre culturel de rencontre du Château de Goutelas (Marcoux, Loire), la lauréate 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.

 **Regardez la vidéo de l'entretien avec Madame Rym Fassi-Fihri, lauréate du prix de thèse 2022**



## La revue Titre VII



Consultez la revue numérique *Titre VII*



Publication numérique gratuite du Conseil constitutionnel, *Titre VII - Les Cahiers du Conseil constitutionnel* permet chaque semestre à ses lecteurs d'accéder à la réflexion doctrinale ou à des témoignages de praticiens sur les grands débats constitutionnels, au moyen de dossiers thématiques,

# Rencontre avec les agrégés de droit public

Invités par Monsieur Laurent Fabius, président du Conseil constitutionnel, le président Philippe Terneyre et les membres du jury du concours d'agrégation 2022 de droit public, ainsi que l'ensemble des lauréats de ce concours ont été reçus au Conseil constitutionnel le 13 décembre 2022. Suivant une tradition nouée depuis quelques années, le Conseil constitutionnel souhaite ainsi établir avec les nouveaux professeurs

**13**  
**déc**

d'université les relations les plus utiles et les plus confiantes possible dans le cadre de son manent avec la



de chroniques de jurisprudence et de comparaisons internationales. Chacun de ses numéros s'ordonne autour d'un thème principal, et propose en outre des articles sur les principaux temps de la vie du Conseil constitutionnel. Avec plus de 198 184 visites en 2022 (soit une augmentation

de 8,5 % par rapport à l'année précédente), la revue *Titre VII* a publié ses numéros 9 sur la décentralisation (octobre 2022) et 10 sur le secret (avril 2023). Au nombre des contributions ainsi accessibles à toutes et tous, l'on trouve notamment celles de Michel Degoffe sur quarante ans de décentralisation,

d'Éric Giuly sur les coulisses de l'élaboration de la loi du 2 mars 1982 ou encore de François Molins sur le secret dans l'instruction et l'investigation et de Jean Barthélemy sur le secret de l'instruction. La revue est disponible intégralement en ligne sur le site internet du Conseil constitutionnel.

# Portail QPC 360°

## Le Conseil constitutionnel dote la QPC d'un site dédié, d'un observatoire et d'une lettre numérique

**V**éritabile « révolution de velours », ainsi que le président Fabius l'avait qualifiée lors de son dixième anniversaire en 2020, la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) est une avancée importante de l'État de droit en France. Parce qu'elle s'est mise en œuvre de manière somme toute très fluide, elle n'avait pas nécessairement été accompagnée d'un effort d'analyse, de formation et de communication à la mesure des enjeux qui s'y attachent.

C'est pourquoi, à l'approche du dixième anniversaire de la procédure, le Conseil constitutionnel, en relation étroite avec les deux ordres de juridiction, avec la profession des avocats et avec l'Université, avait initié un programme de recherches que nous avons dénommé « QPC 2020 ».

Du bilan des dix premières années de la QPC que nous avons établi à la fin de 2020, il ressortait qu'elle était considérée comme un véritable progrès pour la justice en France. La principale difficulté significative mise en évidence par ce bilan était que tant les praticiens de la procédure que le plus grand public intéressé se heurtaient à l'absence de système d'information permettant d'appréhender finement la réalité de l'activité QPC, au-delà de la jurisprudence aisément accessible du Conseil d'État, de la Cour de cassation et du Conseil constitutionnel.

C'est pourquoi, à la fin de 2020, le président Fabius avait décidé que, en relation étroite avec les deux ordres de juridiction, avec la profession des avocats, avec le ministère de la justice et avec l'Université, le Conseil constitutionnel allait entreprendre de remédier à ce défaut d'ici le début de l'année 2023 par la création d'un outil de connaissance de la QPC propre à permettre à toutes et tous de la connaître, le cas échéant de la pratiquer et, en tout cas d'y trouver, pour le flux du moins la somme de l'ensemble des décisions QPC rendues par les juridictions françaises, qu'elles soient ou non de renvoi.

C'est ce qu'a fait le 10 janvier 2023 le Conseil constitutionnel en déployant le nouveau site internet QPC 360°, qui constitue une base de connaissance inédite de la QPC, d'ores et déjà constituée de plus de 3 000 décisions QPC de toutes les catégories de juridictions appliquant cette procédure.

À la faveur de ce nouveau progrès, le président Fabius a souhaité installer le 19 juin 2023 au Conseil constitutionnel un Observatoire de la QPC, qu'il réunira deux fois par an et qui rassemble de hautes personnalités représentant les deux ordres de juridiction, la profession des avocats et l'Université. Sans qu'il s'agisse bien sûr pour le

Conseil constitutionnel de s’immiscer dans l’office des juridictions et autres institutions ainsi représentées, il a souhaité ainsi prendre en compte une réalité à laquelle ces parties prenantes ne peuvent collectivement échapper : avoir en partage des responsabilités quant au bon fonctionnement de la procédure de la QPC, ce qui justifie qu’elles se donnent les moyens d’échanger à échéances régulières et de manière confiante sur la vie de la procédure et sur ce qui pourrait être entrepris, y compris bien sûr par le Conseil constitutionnel, pour faciliter sa connaissance et son appropriation par les professionnels du droit.

Dans le droit fil de cette première réunion de l’Observatoire, le Conseil constitutionnel a diffusé le 6 juillet 2023 le premier numéro d’une « Lettre de la QPC », dont l’objectif est, au bénéfice du déploiement du site QPC 360° et de l’installation de l’Observatoire de la QPC, de fournir régulièrement, tant au grand public qu’aux professionnels du droit, des informations utiles sur l’actualité de la procédure, sur les formations et les outils qui permettent de mieux la connaître et de la pratiquer, et de rassembler des témoignages de praticiens.

À l’issue de sa première réunion, l’Observatoire de la QPC a identifié deux grands axes de travail auxquels le président Fabius prévoit de porter personnellement la plus grande attention dans les prochains mois. Le premier est d’obtenir, ainsi que le prévoit un décret du 13 octobre 2022, que l’ensemble des décisions QPC puissent véritablement être intégrées sur le site QPC 360° : cela implique un effort particulier de la part des juridictions. Le second est le développement de l’offre de formations à la QPC, ce pour quoi d’intéressantes perspectives s’ouvrent.



« Le nouveau site internet QPC 360° constitue une base de connaissance inédite de la QPC, d’ores et déjà constituée de plus de 3 000 décisions QPC »



Découvrez le portail QPC 360° : [qpc360.conseil-constitutionnel.fr](http://qpc360.conseil-constitutionnel.fr)



Lisez La Lettre d’actualité de la QPC



Regardez la vidéo d’annonce du nouveau service QPC 360° par le président Fabius



# Les audiences

## Montpellier

Après s'être déplacé à Metz, Nantes, et Pau en 2019, à Lyon en 2020, à Bourges en 2021 et à Marseille en 2022, le Conseil constitutionnel a siégé une nouvelle fois hors de ses murs le 16 novembre 2022 dans les locaux de la cour d'appel de Montpellier. Il y a tenu son audience publique sur les questions prioritaires de constitutionnalité n°s 2022-1025 et 2022-1026.

Cette septième audience publique hors les murs répond à la volonté du président Laurent

Fabius de faire mieux connaître le Conseil et ces « questions citoyennes » que sont les questions prioritaires de constitutionnalité. L'audience de Montpellier a constitué l'occasion pour le Conseil d'échanger avec les magistrats

du ressort de la cour d'appel de Montpellier, de la cour administrative d'appel de Toulouse, ainsi qu'avec des représentants de la profession d'avocat.

Ce déplacement a également permis d'approfondir le partenariat que le Conseil

constitutionnel et le ministère de l'éducation nationale ont noué depuis 2016 afin de diffuser la culture constitutionnelle auprès des élèves, dans le cadre notamment du concours « Découvrons notre Constitution ». En effet, les neuf membres du Conseil sont allés à la rencontre de lycéens des établissements montpellierains Georges Clemenceau et Jules Guesde.

Le Président du Conseil constitutionnel a effectué un second déplacement à Montpellier le 25 novembre 2022 à la faculté de droit, pour présenter les décisions prises par le Conseil concernant les deux QPC examinées lors de l'audience du 16 novembre. Cette conférence a constitué une occasion d'échanger avec les étudiants en droit et avec les professeurs de l'université de Montpellier, renforçant ainsi les liens avec la doctrine.

16  
NOV.  
2022



Vidéo de l'audience  
délocalisée à Montpellier



# « hors les murs »

## Marseille

Le mardi 27 septembre 2022, le Conseil constitutionnel a tenu une audience publique à Marseille, dans la deuxième ville de France. Il a siégé dans les locaux de la cour administrative d'appel de Marseille, juridiction marquée par une forte activité.

**27**  
**SEPT.**  
**2022**

Lors de cette audience, le Conseil constitutionnel a examiné les QPC n<sup>os</sup> 2022-1011 et 2022-1012. La première portait sur les dispositions à contrôler par le juge pour caractériser l'existence d'une disproportion manifeste entre les parties malgré la libre négociation, préalablement entre elles, des conditions économiques d'une relation commerciale ; la seconde,

sur des dispositions de versement d'une dotation d'équilibre par les établissements publics territoriaux à la métropole du Grand Paris.

À l'occasion de ce déplacement, les neuf membres du Conseil sont allés à la rencontre de lycéens, à savoir ceux des établissements marseillais Saint-Exupéry et Thiers. La semaine suivante, le jeudi 6 octobre 2022, le président Fabius est revenu à Marseille pour rencontrer les étudiants de la faculté de droit et échanger avec eux notamment au sujet des décisions rendues sur les dossiers examinés lors de l'audience.



Vidéo de  
l'audience  
délocalisée à  
Marseille



Vidéo de la  
conférence de  
Laurent Fabius à  
la faculté de droit  
de l'université  
d'Aix-Marseille



Vidéo de la visite  
de deux lycées  
marseillais par  
les membres du  
Conseil



## Bordeaux

Le mardi 21 février 2023, le Conseil constitutionnel a tenu une huitième audience publique de QPC hors du Palais-Royal, en se déplaçant à Bordeaux.

**21**  
**FÉV.**  
**2023**

Il a tenu son audience dans les locaux de la cour d'appel de Bordeaux. Devant un public composé de magistrats, fonctionnaires, avocats, universitaires, étudiants en droit et grand

public, il a examiné la QPC 2023-1036 qui portait sur le régime de responsabilité du producteur en cas de dommage causé par un élément du corps humain ou un produit issu de celui-ci.

À l'occasion de ce déplacement, le président du Conseil constitutionnel, Laurent Fabius, s'est adressé aux auditeurs de justice de l'École nationale de la magistrature (ENM)



## Pauline Gervier

**Maître de conférences en droit public  
à l'université de Bordeaux**

« La conférence du président Laurent Fabius à l'université de Bordeaux a été l'occasion de saisir les enjeux soulevés par la QPC au cœur de l'audience délocalisée et d'appréhender l'activité concrète du Conseil constitutionnel. L'occasion, aussi, d'annoncer la création d'un diplôme universitaire inédit, « QPC et Libertés », à destination de tous les acteurs de la QPC, en particulier les avocats et magistrats, dès septembre 2023, signe de notre engagement en faveur du succès de cette voie de recours, pour que progresse encore l'État de droit ! »

sous la forme d'une conférence. Le Président et les membres du Conseil constitutionnel ont également saisi l'occasion de ce déplacement pour aller, chacune et chacun, à la rencontre des proviseurs, professeurs et lycéens des établissements Gustave Eiffel et François Mauriac pour échanger sur la Constitution, les droits et libertés qu'elle garantit et sur les missions du

Conseil constitutionnel.

Le vendredi 10 mars 2023, suivant la méthode constamment retenue à l'occasion de ces déplacements en région, le président Fabius est revenu à Bordeaux, à l'antenne Pey-Berland de la faculté de droit, pour y rencontrer les étudiants et échanger avec eux notamment sur la décision rendue sur le dossier examiné lors de l'audience.



Vidéo de la conférence de Laurent Fabius à l'École nationale de la magistrature

## Christophe

**Professeur de droit privé et de sciences criminelles à l'université de Bordeaux**

« La venue à Bordeaux du président Laurent Fabius dans la célèbre salle du Mediator montre à quel point le Conseil constitutionnel opère désormais au cœur des grands procès de notre temps. Le texte incriminé (l'article 1245-11 du code de procédure civile) aura survécu au contrôle, l'atteinte au principe d'égalité de la loi n'ayant pas permis de l'abroger. Les Gageons que dans cette affaire rendu par la cour d'appel sera cassé en application de la jurisprudence dominante, et les victimes indemnisées ! »





# La démarche *Découvrons* *notre Constitution* s'enrichit



ancé en 2016 par le Conseil constitutionnel en partenariat avec le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, le concours Découvrons notre Constitution permet aux élèves de toutes les classes d'appréhender les grands principes constitutionnels par une réflexion et un travail collectifs.

Les lauréats de la 6<sup>e</sup> édition du concours ont été récompensés par le président du Conseil constitutionnel, M. Laurent Fabius, et le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, M. Pap Ndiaye, lors d'une cérémonie de remise des prix au Conseil constitutionnel le 10 novembre 2022.

Ont été primées :

• **Catégorie cycle 3**

La classe de 6<sup>e</sup> du collège Robert Paparemborde de Colombes (académie de Versailles), pour sa réalisation de cinéma virtuel « La Constitution expliquée aux enfants ».

Une mention spéciale est attribuée à la classe de CM1-CM2 de l'école de Brie-sous-Archiac (académie de Poitiers), pour sa vidéo « C'est quoi la Constitution ? ».

• **Catégorie cycle 4**

La classe de 4<sup>e</sup> du collège Simone Veil de Lamballe-Armor (académie de Rennes), pour son magazine « La Constitution au collège Simone Veil ».

• **Catégorie lycée**

La classe de seconde du lycée l'Oiselet de Bourgoin-Jallieu (académie de Grenoble), pour son jeu de société « Le petit Conseil ».

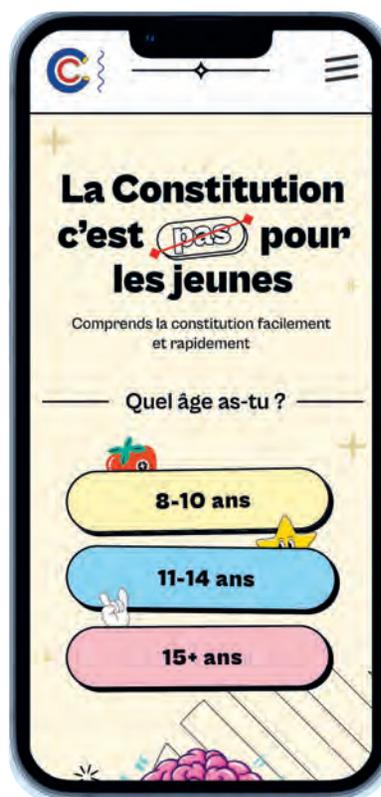
• **Catégorie des classes de lycées bénéficiant d'un enseignement spécialisé de droit**

La classe de terminale option DGEMC du lycée Murat d'Issoire (académie de Clermont-Ferrand), pour son escape game « Constitution ».

Un prix spécial a été attribué aux classes de terminale option DGEMC de l'académie de Versailles ayant participé à l'élaboration du livre numérique « Réécriture de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen », et une mention spéciale à la classe de 1<sup>re</sup> STMG du lycée Jules Michelet de Montauban (académie de Toulouse) pour son livre numérique « Constitution : les troubles du voisinage face au droit de vivre dans un environnement équilibré ».

À l'occasion de la cérémonie de remise des prix, le ministre de l'éducation nationale et le président du Conseil constitutionnel ont annoncé la construction d'un site internet commun destiné à aider les élèves à découvrir la Constitution.

Ce site web, qui sera lancé au plus tard le 4 octobre 2023 à l'occasion du 65<sup>e</sup> anniversaire de la Constitution, permettra aux élèves, en fonction de leur tranche d'âge, de tester et d'enrichir leurs connaissances sur la Constitution, son élaboration, ses grands principes, dans un esprit ludique propice à l'apprentissage.



## La nouvelle version de l'application mobile du Conseil constitutionnel est disponible

Gratuite et téléchargeable sur iOS et Android, une nouvelle version de l'application mobile du Conseil constitutionnel a été déployée au printemps 2023. Elle permet notamment de consulter la jurisprudence, de recevoir des alertes sur les nouvelles décisions et de rester informé de l'actualité du Conseil constitutionnel.

Cette nouvelle version permet, au fil de la navigation, de sélectionner en « favoris » des saisines et décisions du choix de l'utilisateur pour les retrouver facilement, et recevoir des notifications lors de mises à jour de ces dossiers. Vous pourrez être informé(e) automatiquement de la communication d'une date

d'audience ou de l'annonce d'une retransmission d'audience QPC en direct, par exemple. L'application permet également de naviguer dans le fonds de contenus multimédias du Conseil, riche de plus de 1 000 vidéos. Vous pourrez ainsi accéder à l'intégralité des retransmissions vidéo des audiences publiques.



Découvrez en vidéo la nouvelle application du Conseil constitutionnel

# Rencontres internationales

## Congrès à Berlin

Le président Fabius a participé les 4 et 5 mai 2023 à Berlin au congrès organisé par la Cour constitutionnelle fédérale allemande pour les présidents des cours constitutionnelles en Europe sur le thème « Le changement climatique comme un défi pour le droit constitutionnel et les cours constitutionnelles ».

**4-5  
MAI  
2023**

35 juridictions nationales étaient représentées, ainsi que la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme. Dans un contexte d'urgence climatique globale, les juges présents ont discuté du potentiel du droit constitutionnel et de leur rôle dans la lutte contre le changement climatique. Les contributions seront publiées dans un numéro spécial de *The Human Rights Law Journal (HRLJ)*.

## Séminaire franco-israélien

Une délégation de la Cour suprême israélienne, conduite par la présidente de la Cour, Madame Esther Hayut, a été reçue au Conseil constitutionnel le mercredi 10 mai 2023 dans le cadre d'un séminaire franco-israélien organisé conjointement avec le Conseil d'État et la Cour de cassation.

Depuis plusieurs années, la Cour suprême israélienne et les trois plus hautes juridictions françaises, qui sont

**10  
MAI  
2023**

fonctionnellement ses homologues, ont des échanges institutionnels réguliers, permettant ainsi d'assurer une connaissance réciproque de leurs systèmes juridictionnels et de leurs jurisprudences. Les thèmes de travail abordés cette année ont été, d'une part, le rôle du juge constitutionnel dans la consolidation de l'État de droit et, d'autre part, la protection constitutionnelle de l'environnement. Les échanges ont porté notamment sur les procédures, les compétences et la jurisprudence des deux juridictions.

Le président Fabius a souligné l'importance d'une telle rencontre, qui est une traduction concrète de la solidarité entre les juridictions garantes de l'État de droit dans un contexte où se multiplient les tentatives de remise en cause de ses principes directeurs.



## Session du bureau de l'ACCF à Lausanne

L'assemblée générale de l'Association des cours constitutionnelles francophones (ACCF), réunie lors du congrès de Dakar en juin 2022, a élu à la tête de l'association le Conseil constitutionnel du Sénégal. Monsieur Mamadou Badio Camara, président du Conseil constitutionnel du Sénégal,

**1<sup>ER</sup>  
JUN  
2023**

en assure la présidence jusqu'en mai 2025. Le 1<sup>er</sup> juin 2023, les nouveaux membres du bureau de l'ACCF (Belgique, Bénin, Canada, Cambodge, Djibouti, France, Gabon, Roumanie, Sénégal, Suisse), qui tenaient leur première

## 4<sup>e</sup> rencontre quadrilatérale des cours latines

Une délégation du Conseil constitutionnel conduite par le président Laurent Fabius accompagné d'Alain Juppé, Corinne Luquiens et Michel Pinault s'est rendue à Rome du 22 au 24 juin pour participer à la 4<sup>e</sup> rencontre « quadrilatérale » des cours constitutionnelles latines.

Ce réseau informel, créé en 1999, comprend la Cour constitutionnelle italienne, le Tribunal constitutionnel espagnol, le Tribunal constitutionnel portugais, et depuis 2017, le Conseil constitutionnel français. Il a vocation à se réunir chaque année pour échanger sur

22-24

JUN

2023

un thème juridique d'intérêt commun et sur l'évolution de la jurisprudence.

Organisée par la Cour constitutionnelle italienne présidée par Silvana Sciarra,

cette 4<sup>e</sup> rencontre a été l'occasion d'évoquer l'un des grands enjeux actuels de la justice constitutionnelle : la prise en compte des générations futures par le droit.

Le premier thème abordé concernait les « Générations futures et l'environnement » à l'occasion duquel Michel Pinault, dans son rapport national, a qualifié les générations futures de « notion irrésistible » pour le juge. Le second thème sur « Générations futures et santé » a donné lieu à un rapport de Corinne Luquiens montrant que dans cette matière,

par contraste avec l'environnement, on assistait à une « amélioration globale de la situation ». Lors des débats, les juges présents se sont accordés sur la nécessité de « dépasser la myopie du présent pour réaliser la mise en œuvre des intérêts du futur ». Alain Juppé a souligné les contradictions qui peuvent exister entre court, moyen et long terme. Pour le président Fabius, « la force de notre justice dépendra de notre capacité à mettre en œuvre la protection de l'avenir, pour que les droits fondamentaux des générations présentes soient garantis tout en prenant en compte la capacité des générations futures à exercer les leurs ». Il a conclu en indiquant qu'à l'échelle internationale le Conseil constitutionnel accueillerait une conférence internationale de juges sur le thème « Droit, générations futures et environnement » en février 2024, en amont du Sommet de l'avenir organisé par le Secrétaire général des Nations Unies en septembre 2024, où la notion sera au cœur des discussions.

La prochaine rencontre quadrilatérale aura lieu à Madrid au premier semestre 2024.



réunion en Suisse, ont accepté à l'unanimité l'invitation de Monsieur Laurent Fabius que le Conseil constitutionnel accueille en 2024 la prochaine conférence des chefs d'institution.

Cet événement se tiendra à Paris les 13, 14 et 15 juin 2024 et rassemblera toutes les cours membres. La protection

constitutionnelle de la liberté d'expression sera au cœur des débats.

L'ACCF, qui regroupe aujourd'hui 50 cours constitutionnelles et institutions équivalentes d'Afrique, d'Europe, d'Amérique et d'Asie, organise des rencontres régulières entre ses

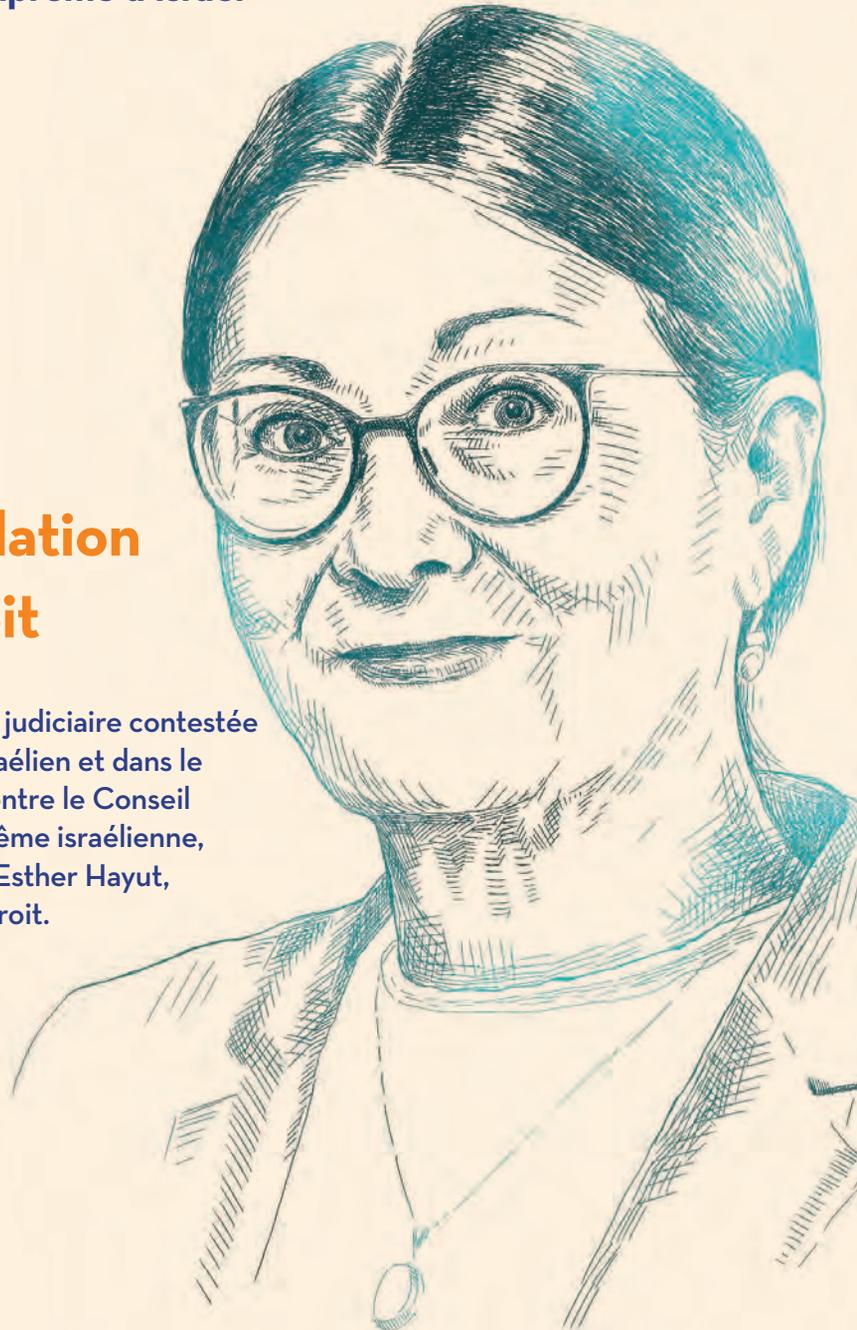
membres pour permettre entre elles des échanges d'idées et d'expériences sur l'approfondissement de l'État de droit. Elle mène également des actions de formation, de coopération juridique et technique.

# Esther Hayut

Présidente de la Cour suprême d'Israël

## Le rôle du juge constitutionnel dans la consolidation de l'État de droit

Dans le contexte de la réforme judiciaire contestée initiée par le gouvernement israélien et dans le droit fil des récents échanges entre le Conseil constitutionnel et la Cour suprême israélienne, la Présidente de la Cour, Mme Esther Hayut, analyse ici la notion d'État de droit.



Le terme « État de droit » fait depuis de longues années l'objet de débats juridiques, qu'ils soient théoriques ou pratiques. On convient que ce terme recoupe plusieurs définitions, dont la plus élémentaire est la suivante : l'État de droit voudrait simplement dire que toutes les entités faisant partie de l'État, des institutions gouvernementales aux citoyens, seraient soumises au droit et contraintes de le respecter. Selon cette vision, l'État de droit se caractérise donc par l'existence de lois, quelles que soient leurs caractéristiques ou leur application.

Cependant, les démocraties modernes vont au-delà de cette conception de base, jugée insuffisante. En Israël, comme dans nombre d'autres démocraties à travers le monde, l'État de droit est vu comme ayant un aspect *substantiel* venant s'ajouter à ses aspects formels et procéduriers. Cette notion de l'État de droit se fonde sur l'existence de droits fondamentaux que les institutions de l'État doivent protéger, et qui ne peuvent être violés que dans des circonstances spécifiques - en particulier celles stipulées dans la constitution de l'État.

Il faut rappeler qu'Israël n'a pas de constitution complète. Sa constitution est formulée progressivement depuis la création de l'État via des lois spéciales appelées « Lois fondamentales », qui constituent chacune un nouveau chapitre de la future constitution et qui ont une force normative plus importante que les lois « ordinaires ». Deux de ces lois - la Loi fondamentale « Dignité humaine » et la Loi fondamentale « Liberté professionnelle » - garantissent les droits humains fondamentaux et comportent un mécanisme appelé la « clause de limitation » à travers lequel la Cour suprême d'Israël - siégeant en Haute Cour de Justice (HCJ) - contrôle la constitutionnalité d'actions qui pourraient contrevenir à ces droits. À l'inverse d'autres systèmes juridiques à travers le monde, la Cour suprême israélienne ne se prononce pas *a priori* sur la constitutionnalité de textes législatifs ou exécutifs, mais se concentre plutôt sur leur contrôle *a posteriori* après leur entrée en vigueur. C'est à ce titre que la Cour mène ce qu'on appelle le « dialogue constitutionnel » avec les deux autres branches de l'État : le pouvoir législatif (la Knesset) et le pouvoir exécutif.

La notion de « dialogue constitutionnel » fait référence à une interaction permanente entre les trois branches de l'État israélien, qui se tient dans le cadre de cas précis portés devant la Haute Cour de Justice. Ce dialogue est visible à plusieurs étapes de l'affaire : dans l'examen des prérequis pour porter une requête, pendant les débats, et même après que le jugement est rendu. Ainsi, le dialogue constitutionnel est une composante importante du rôle de la Cour suprême en tant que garant de l'État de droit.

De manière générale, la Haute Cour de Justice n'examine des requêtes qu'après que les requérants ont soulevé leurs arguments auprès du pouvoir visé. Ainsi, la Cour s'assure que l'État a eu l'opportunité de résoudre la question avant que le litige ne soit enclenché - ce qui permet souvent de résoudre l'affaire sans besoin de procédure judiciaire.

**2003**  
Nommée juge  
à la Cour  
suprême d'Israël

**2017**  
Élue présidente  
de la Cour  
suprême d'Israël

**2023**  
Fin de son  
mandat à la Cour  
suprême d'Israël

La branche de l'État visée par la requête doit généralement soumettre une réponse préliminaire écrite, après quoi une audience est organisée, au cours de laquelle la Cour entend les arguments des parties et clarifie l'objet du litige. Dans certains cas - en particulier quand les circonstances ont changé après que la requête a été déposée -, la Cour demande au défendeur de soumettre une nouvelle position dans des délais impartis.



Les remarques émises par la Cour pendant cette étape mènent parfois les défendeurs à modifier leur position, ce qui permet de résoudre le litige sans qu'il y ait besoin d'une intervention judiciaire formelle. Parmi les litiges les plus connus au cours desquels le défendeur a modifié sa position pendant qu'une requête était portée devant la Cour, on peut citer HCJ 3345/19 *Kaplan v. State Archives* (13 septembre 2021) [Kaplan c. Archives nationales] et HCJ 5258/21 *MK Bitan v. The Knesset* (25 octobre 2021) [MK Bitan c. la Knesset]. Si le litige n'est pas résolu à ce stade préliminaire, la Cour émet alors une « ordonnance provisoire » qui renverse la charge de la preuve vers le défendeur afin qu'il explique pourquoi la requête ne devrait pas être accordée. La Cour indique ainsi au défendeur qu'elle n'a pas été convaincue par ses arguments préliminaires. L'organe de l'État en question doit ensuite soumettre une réponse exhaustive et détaillée qui répond aux préoccupations de la Cour, dans laquelle il peut revoir sa position initiale.

Le dialogue constitutionnel qui a lieu entre la Cour et les autres branches de l'État, qui se tient dans le cadre des requêtes auprès de la Haute Cour de Justice, reflète l'idée que le maintien de l'État de droit n'est pas la seule responsabilité de la Cour, mais de toutes les institutions. Quand un cas ne peut être résolu par le dialogue seul, la Cour émettra bien sûr un jugement final et contraignant.

Cependant, le dialogue constitutionnel peut se poursuivre à cette étape, se concentrant alors sur la mise en œuvre des sanctions juridiques prescrites. Ainsi, l'invalidation d'un texte législatif peut mener la Knesset à amender la loi en question - voir, par exemple, HCJ 2599/00 *Yated v. Ministry of Education* (14 août 2002) [Yated c. le ministère de l'éducation] -, tandis que la nouvelle loi peut ensuite à son tour faire l'objet d'une requête devant la HCJ - par exemple, HCJ 7146/12 *Adam v. The Knesset* (16 septembre 2013) [Adam c. la Knesset]; HCJ 7385/13 *Eitan - Israeli Immigration Policy v. The Israeli*

« Le maintien de l'État de droit n'est pas la seule responsabilité de la Cour, mais de toutes les institutions »

## « Le système juridique israélien voit le dialogue constitutionnel comme un outil important afin de résoudre des problèmes juridiques complexes »

*Government* (22 septembre 2014) [Eitan - Politique israélienne d'immigration c. le Gouvernement d'Israël] ; HCJ 8665/14 *Desta v. The Knesset* (11 août 2015) [Desta c. la Knesset]. La Cour peut également retarder sa décision pour un certain temps, permettant ainsi aux autres branches du gouvernement d'arriver à une nouvelle décision respectant les directives de la Cour - par exemple, HCJ 781/15 *Arad-Pinkas v. The Committee for Approving Embryo-Carrying Agreements under the Law for Embryo-Carrying Agreements (Agreement Approval & Status of Child)*, 5756-1996 (27 février 2020) [Arad-Pinkas c. le Comité d'approbation des accords de gestation pour autrui

établi par la Loi sur la gestation pour autrui (validation de l'accord et statut de l'enfant)]. Enfin, la Cour peut émettre ce qu'on appelle un « avis d'annulation » dans lequel elle détaille les failles juridiques affectant la décision du défendeur, sans toutefois l'annuler, et déclare que si l'autorité étatique en question prend une nouvelle décision affectée des mêmes manquements, celle-ci sera annulée - voir, par exemple, HCJ 8260/16 *The Academic Center for Law and Business v. The Knesset* (6 septembre 2017) [The Academic Center for Law and Business c. la Knesset].

Il est important de noter que le dialogue constitutionnel entre les trois branches de l'État israélien a été particulièrement intense et productif pendant la crise de la covid-19. Dans un contexte marqué par des restrictions sans précédent aux droits et libertés - des restrictions ayant fait l'objet de nombreuses requêtes devant la Haute Cour de Justice - la Cour a maintenu un dialogue soutenu et centré sur les objectifs avec les branches exécutive et législative, visant à trouver un équilibre entre droits individuels et l'intérêt public élémentaire face à l'urgence.

Pour conclure, le système juridique israélien voit le dialogue constitutionnel comme un outil important afin de résoudre des problèmes juridiques complexes. Il permet à la Cour de remplir son rôle d'interprète du droit, et de déterminer la constitutionnalité de divers textes législatifs et exécutifs tout en protégeant la marge de manœuvre importante des autres institutions et en leur permettant de corriger des problèmes juridiques selon les principes du droit israélien. Cette approche est ancrée dans l'idée qu'en identifiant des failles constitutionnelles dans la conduite des autres institutions, la Cour ne cherche pas à augmenter son propre pouvoir mais à remplir son rôle de garant des droits humains et des valeurs fondamentales de l'État - un rôle qu'elle partage avec les branches exécutive et législative. Le dialogue constitutionnel contribue ainsi à promouvoir l'État de droit dans son sens substantiel, selon lequel les droits fondamentaux doivent être protégés par les trois branches de l'État.

SEPTEMBRE 2023  
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  
Illustrations : Mélusine Vène  
Impression : Frazier

Crédits photos : Mélusine Vène (illustrations p. 2, p. 3, p. 18, p. 21, p. 70, p. 71, p. 76), Éric Feferberg (p. 4, p. 9, p. 41), Geoffroy Van der Hasselt (p. 12, p. 64, p. 65, p. 74, p. 78), Riccardo Milani / Hans Lucas via AFP (p. 33), Jc Milhet / Hans Lucas via AFP (p. 36), Antoine Berlioz / Hans Lucas via AFP (p. 39), Joël Saget / AFP (p. 43), Aline Morcillo / Hans Lucas via AFP (p. 48), Bastien Doudaine / Hans Lucas via AFP (p. 51), Vincent Gerbet / Hans Lucas via AFP (p. 54), Julie Limont / Hans Lucas via AFP (p. 56), Faculté de Droit et de Science politique de Montpellier (p. 68), Giuseppe Lami / ANSA (p. 75).

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



[CONSEIL-CONSTITUTIONNEL.FR](https://www.conseil-constitutionnel.fr)