



DROIT CONSTITUTIONNEL

Cours magistral du Pr. TOUZEIL-DIVINA

Equipe pédagogique :

Mme Océane **CARLINET**, Mme Amélie **GUICHET**,
M. Jean **LAMANT** & M. Pierre **TEIXEIRA** & Mme Clarisse **VARO-RUEDA**.



Année universitaire 2022-2023

TD I / INDISPENSABLE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ?

VOCABULAIRE :

- Contrôle de constitutionnalité (*a posteriori et a priori/diffus et concentré*)
- Bloc de constitutionnalité
- Gouvernement des juges
- QPC
- Décision de conformité / d'inconformité



PERSONNALITÉ : LOUIS FAVOREU (1936 - 2004)

DOCUMENTS :

- 1) *Sur l'introduction hypothétique du recours individuel direct devant le Conseil constitutionnel* (FAVOREU, 2001) ;
- 2) *Articles 61 et 61-1 de la Constitution du 4 octobre 1958* ;
- 3) *L'apport de la QPC à la protection des droits et libertés dans les différents champs du droit* (MAGNON, 2020) ,
- 4) Conseil constitutionnel, décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 ;
- 5) Conseil constitutionnel, décision n° 2020-881 QPC du 5 février 2021.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES :

- **CARCASSONNE** Guy, **GUILLAUME** Marc, *La Constitution commentée* ; Points, 16^{ème} édition, 2022.
- **COLLECTIF**, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel* ; Paris, Dalloz ; 2018 ;
- **ESPLUGAS-LABATUT** Pierre, *Le Conseil constitutionnel* ; Paris, Dalloz ; 2020.
- **FAVOREU** Louis, **MASTOR** Wanda, *Les cours constitutionnelles* ; Paris, Dalloz ; 2016 ;
- **FOUCHER** Karine, « L'apport de la QPC à la protection des droits et libertés » ; Paris, Dalloz ; Janvier 2020 ;

EXERCICE :

A l'aide de vos connaissances et des documents,
vous commenterez le document 5.

PERSONNALITÉ – LOUIS FAVOREU (1936-2004)

Né le 5 septembre 1936 à Lucq-de-Béarn et mort le 1er septembre 2004 à Aix-en-Provence, Louis Favoreu est à connaître comme l'un de ces grands professeurs de droit qui marquèrent leur temps et laissèrent derrière eux un héritage florissant. Après sa thèse *Du Déni de justice en droit public français* en 1962 et l'agrégation de droit public en 1966, le professeur s'engage résolument dans l'étude du droit constitutionnel. Président du Centre universitaire de la Réunion en 1970, il finit par s'installer définitivement à l'université d'Aix-en-Provence dont il sera le doyen de 1973 à 1978 avant de devenir président d'Aix-Marseille III jusqu'en 1983. La carrière académique de Louis Favoreu n'est que l'une des multiples facettes du béarnais assumé dont l'acuité intellectuelle vint bouleverser les têtes pensantes parisiennes qui ne parvinrent pas à attirer parmi eux le comparatiste achevé et le constitutionnaliste accompli. Infatigable voyageur, du Japon au Brésil en passant par le Canada, le doyen Favoreu s'intéresse au droit constitutionnel étranger pour mieux analyser et construire celui de la France. La reconnaissance internationale de ses compétences vint avec sa nomination par le président de la Cour européenne des droits de l'Homme au sein de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine de 1997 à 2002.

I/ UN DROIT CONSTITUTIONNEL RENOUVELÉ

A bien des égards, Louis Favoreu fut un véritable punk de la doctrine française. L'idée que le droit constitutionnel dépasse l'étude des institutions régaliennes et inclue le Conseil constitutionnel et sa jurisprudence, aujourd'hui admise unanimement, apparaissait toutefois bien saugrenue lorsque le professeur la présenta dès le début de sa carrière. Sa première réussite fut de ramener le juriste dans un droit auparavant délaissé à la science politique. Les grandes décisions du Conseil constitutionnel (depuis 1975), la Revue française de droit constitutionnel (depuis 1990) et sa présidence de l'Association française de droit constitutionnel (1987-1999) sont autant d'œuvres témoignant de l'investissement du professeur pour la vitalité d'un droit dont on ne questionne plus les lettres de noblesses. Régulièrement consulté par les gouvernants et les opposants mais aussi les cours constitutionnelles de son temps, il participa également au comité Vedel de 1992.

II/ LE CHEF DE FILE DU CONSTITUTIONNALISME AIXOIS

C'est véritablement après son installation à l'université Aix-Marseille que Louis Favoreu fit la démonstration de ses compétences d'enseignant-chercheur en créant un laboratoire reconnu comme une véritable école du droit constitutionnel. On lui doit ainsi d'avoir popularisé l'expression de « bloc de constitutionnalité » proposée par Claude Emeri. Directeur de 54 thèses qui virent autant d'enseignants-chercheurs ou haut-fonctionnaires, le plus grand témoignage de la réussite du professeur Favoreu est sans doute la présence parmi eux de certains des grands noms de la doctrine constitutionnaliste contemporaine.

Citation : « la Constitution a cessé d'être seulement une idée pour devenir une norme, c'est-à-dire une règle juridique obligatoirement sanctionnée dont les effets se font sentir sur les citoyens et sur les juges » (1990)

Source : Colloque *Hommage à Louis Favoreu* du 22 mai 2015 organisé par l'Institut d'Etudes Ibériques et Ibérico-Américaines ; *Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu, Renouveau du droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2007

DOCUMENT 1 – FAVOREU LOUIS, SUR L'INTRODUCTION HYPOTHÉTIQUE DU RECOURS INDIVIDUEL DIRECT DEVANT LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Longtemps les uns et les autres se sont référés exclusivement à l'exemple américain - encore aujourd'hui parfois seul cité dans certains ouvrages - en l'interprétant de manière assez souvent erronée comme ouvrant la possibilité à tout individu de contester la constitutionnalité d'une loi devant la Cour suprême.

À cette présentation déjà inexacte - car, comme on le sait, un individu n'a qu'une chance infime de faire juger son cas par la Cour suprême fédérale, celle-ci n'acceptant d'examiner qu'une quarantaine de cas constitutionnels sur les cinq mille affaires qui lui sont soumises chaque année - s'ajoute parfois la croyance que la Cour peut être saisie directement et qu'elle statue, comme en France, sur la régularité des lois nationales ou fédérales, ce qui, en fait, est exceptionnel.

De là est née certainement la conception française de la justice constitutionnelle, uniquement centrée sur le contrôle de constitutionnalité des lois exercé par une Cour suprême à l'américaine et nourrie par une série de propositions de lois constitutionnelles formulées entre les deux guerres et après la seconde guerre, visant à instaurer un recours direct contre la loi devant une « Cour suprême » à l'américaine, en réalité une Cour constitutionnelle à l'européenne. C'est la tradition de la fausse imitation de la Cour suprême. La mythologie du contrôle de constitutionnalité des lois en France est également nourrie de toutes les retombées de l'ouvrage d'Édouard Lambert, « Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis ». De cet ouvrage remarquable, il a été surtout retenu le titre : le « gouvernement des juges » apparaissant désormais comme un épouvantail ou un « spectre » qu'il faut condamner surtout après que l'affrontement entre Roosevelt et la Cour suprême ait, au cours des années trente, paru confirmer cette méfiance.

Dès lors, à partir de l'entre-deux guerres, le contrôle de constitutionnalité des lois apparaît comme un instrument de conservation sociale, susceptible de faire obstacle aux réformes. Le mythe du « gouvernement des juges » est désormais ancré dans la conscience collective de la gauche : n'est-il pas significatif à cet égard qu'à l'automne 1981, l'actuel Premier ministre - alors secrétaire général du parti socialiste - ait déclaré à propos d'une menace de censure de la loi sur les nationalisations « jamais une réforme n'a été arrêtée par une Cour suprême » ?

Le paradoxe est, cependant, qu'alors même qu'est dénoncée l'intervention d'une Cour suprême, les propositions de réforme du Conseil constitutionnel - notamment formulées dans le « programme commun de gouvernement » - visent à instaurer une « véritable Cour suprême ». Ce qui montre la persistance d'une confusion dans les esprits due au fait que la méconnaissance du droit comparé - particulièrement du droit constitutionnel comparé européen - est toujours aussi grande.

[...]

On est passé en France d'un extrême à l'autre. Jusqu'aux années soixante-dix, beaucoup de juristes ne considéraient pas comme anormale la situation française caractérisée par une absence de contrôle de la loi conforme à notre tradition, et certains d'entre eux se contentaient de prôner un contrôle à l'américaine (« mal digéré ») avec le plus grand mépris pour le Conseil constitutionnel. À partir du moment où celui-ci s'est mis à exercer un contrôle original et de plus en plus efficace, les nouveaux convertis ont réclamé qu'il en fasse beaucoup plus en mettant en parallèle le caractère restreint de sa saisine et la généreuse ouverture de l'accès au juge constitutionnel à l'étranger. Sans s'apercevoir que ladite ouverture ne concernait pas le contrôle des

lois - seule chose qui intéresse les juristes français - mais d'autres actes ou comportements. Sans vouloir remarquer également que plusieurs pays de l'Union européenne ne permettent aucun contrôle de la loi.

Le complexe d'infériorité observé chez de nombreux membres de la doctrine en France est irraisonné et irraisonnable ; l'occasion est donc bonne de tenter de clarifier ce qui constitue, pour les thuriféraires du contrôle ouvert, le nec plus ultra : à savoir le recours direct en inconstitutionnalité ouvert aux individus.

L'exercice va consister à se situer dans le contexte français et à vérifier ce à quoi conduirait l'insertion dans un tel contexte, de « l'arme absolue » : le recours direct ouvert aux individus contre les lois.

[...]

Envisageons maintenant la possibilité d'introduire le recours direct dans le système français actuel de justice constitutionnelle en prenant en considération les trois conditions précédemment évoquées : lois votées dans le délai de six mois, atteinte aux droits fondamentaux, subsidiarité des recours.

- Un premier problème est posé par l'existence du contrôle a priori qui est la caractéristique du système français. Tout d'abord, il paraît raisonnable de considérer que les lois contrôlées sur recours préalable ne puissent être à nouveau mises en cause. Toutefois, doit être éclaircie la question de la contestabilité des dispositions non expressément examinées par le Conseil constitutionnel mais dont il a pu déclarer qu'il n'y avait pas lieu de soulever à leur propos un problème de constitutionnalité. C'est un débat classique que nous ne reprendrons pas ici, nous contentant de l'évoquer, en soulignant cependant que l'évolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel tend à limiter la portée de l'autorité de chose jugée. Toutefois, ceci ne devrait pas jouer évidemment pour les lois organiques dont il est admis que le contrôle obligatoire est total : les lois organiques devraient donc être exclues du contrôle déclenché sur recours individuel, celui-ci étant réservé aux lois ordinaires.

L'existence du contrôle a priori soulève une autre question : en effet, un tel contrôle ne se justifie que dans la mesure où les décisions interviennent dans de brefs délais, toujours respectés. L'expérience espagnole a montré, en effet, que le contrôle a priori est condamné à brève échéance si le juge constitutionnel s'accorde des délais supplémentaires, pendant lesquels la mise en application des lois votées est suspendue. Cela suppose donc que le Conseil constitutionnel ait le temps de continuer à statuer dans le délai d'un mois - et parfois de huit jours - sur les recours a priori tout en examinant plusieurs dizaines de requêtes individuelles, du moins du point de vue de leur recevabilité. On peut penser, en effet, que dans la mesure où les lois promulguées ne pourraient être attaquées que dans le délai de six mois (délai proposé plus haut) le nombre de recours directs serait au même niveau que dans les trois pays cités plus haut : si l'on exclut en effet les lois organiques et les lois contrôlées a priori par le Conseil constitutionnel, le nombre de lois susceptibles d'être mises en cause n'est au plus que de quelques dizaines. Si l'on considère que plusieurs recours peuvent porter sur la même loi ou la même série de dispositions législatives, le nombre d'affaires à examiner sous l'angle de la recevabilité d'abord - éventuellement par des formations composées de trois juges - puis au fond, ne devrait pas être considérable (surtout au fond puisqu'en Allemagne et Autriche, la quasi-totalité ne passe pas le cap de la recevabilité).

Supposons que le problème soit posé dans les termes que nous venons d'exposer. Cela suffit-il à « balayer » toutes les objections à l'introduction d'un recours direct individuel en France ?

En fait, demeurent des objections de grande importance. Tout d'abord, des objections de principe.

Admettre un tel recours c'est renoncer à l'immunité juridictionnelle de la loi promulguée. Or, d'un point de vue institutionnel, cela fait partie, en quelque sorte, de notre héritage républicain ; et d'autre part, c'est lié à l'idée de sécurité juridique dont elle constitue une garantie. En l'état actuel du droit positif, chacun est en droit de considérer que la stabilité de la loi promulguée est assurée et que l'on peut bâtir des projets sur la base de cette loi. Certes, aujourd'hui, le fameux contrôle de « conventionnalité » permet aux juridictions ordinaires d'écarter une loi contraire à la Convention européenne des droits de l'homme : mais la loi cesse d'être applicable dans un seul cas et reste valide dans tous les autres. Tandis que la déclaration d'inconstitutionnalité intervenant sur recours direct a normalement effet erga omnes. Autre objection de principe : l'introduction du recours direct alourdirait l'assujettissement, déjà important, du Parlement législateur au contrôle du juge, diminuant ainsi d'autant l'autonomie dudit Parlement. Les partisans du « toujours plus » oublient le plus souvent que l'examen a priori tel qu'il est assuré aujourd'hui par le Conseil constitutionnel est un des plus contraignants contrôles qui existent en droit comparé. La loi votée par le Parlement serait encore davantage placée sous la surveillance du Conseil constitutionnel : il est vrai que certains responsables politiques vont jusqu'à proposer que le Conseil constitutionnel contrôle toutes les lois ! Ce qui évidemment supprimerait toute interrogation sur l'introduction d'un contrôle a posteriori et transformerait le Conseil constitutionnel en Sénat de l'Empire.

D'autres objections sont d'ordre technique.

Comment tout d'abord faire fonctionner en même temps et de manière satisfaisante, contrôle a priori et contrôle a posteriori (question déjà évoquée plus haut) ?

Qu'advierait-il ensuite des lois promulguées mais déferées au Conseil constitutionnel quelques mois, voire quelques semaines ou jours après leur promulgation ? On peut imaginer qu'au cours de la période d'attente qui suivrait, seraient sans doute suspendues quelques procédures telles que par exemple, la rédaction et l'édiction des décrets d'application.

Enfin, si l'on dresse une sorte de bilan coûts-avantages, cela vaut-il la peine de risquer de bloquer le fonctionnement du contrôle a priori et de mettre en cause la sécurité juridique pour un résultat qui, en Allemagne et en Autriche, se résume parfois en une seule invalidation de dispositions législatives par an ?

Est-ce à dire que ces objections sont absolument décisives et qu'il est impossible de passer outre ?

(...)

En toute hypothèse, après cette mise en perspective non réalisée jusqu'ici à notre connaissance, se dessine une impression : l'introduction d'un recours direct, dans les conditions précisées plus haut, paraît en définitive plus faisable que la mise en place d'une procédure de renvoi préjudiciel par les tribunaux ordinaires à la manière italienne ou même à la manière française (version 1990) dans la mesure où cela ne perturberait pas le fonctionnement desdits tribunaux et de leurs juridictions suprêmes, ni ne les inciterait eux-mêmes à pratiquer un avant-contrôle de constitutionnalité.

Dans la mesure aussi où le nombre de lois susceptibles d'être mises en cause serait beaucoup plus réduit : la sécurité juridique serait moins perturbée par le recours direct que par la question préjudicielle de constitutionnalité, sauf si celle-ci, comme nous l'avons proposé, ne pouvait être introduite que par le Conseil d'État ou par la Cour de cassation.

DOCUMENT 2 – ARTICLES 61 ET 61-1 DE LA CONSTITUTION DE 1958

Article 61

Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déferées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.

Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation.

Article 61-1

Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

DOCUMENT 3 - MAGNON XAVIER, « L'APPORT DE LA QPC À LA PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS DANS LES DIFFÉRENTS CHAMPS DU DROIT »

Le colloque incite implicitement à s'interroger sur le fait de savoir si le « big bang juridictionnel » qu'a généré la QPC s'était accompagné d'un « big bang substantiel ». Sous cet angle, il a été beaucoup question d'affects dans les différentes interventions : d'espoir en la QPC ou dans le Conseil constitutionnel, mêlé d'un anthropomorphisme quelque peu contre-intuitif, l'audace du Conseil constitutionnel a ainsi été évoquée, voire teintée d'un idéalisme certain, de ceux qui attendaient un renouveau jurisprudentiel. Une idée générale, assez majoritaire, a semblé se dégager des différentes interventions, selon laquelle le Conseil constitutionnel pouvait, grâce à la QPC, donner un nouveau souffle à la Constitution et, plus particulièrement, aux droits et libertés que celle-ci garantit, en développant une jurisprudence nouvelle ou, du moins, renouvelée.

[...]

Pour ajouter un bilan plus personnel, l'on pourrait soutenir que le Conseil constitutionnel apprend encore et a encore à apprendre pour être, d'un point de vue politico-institutionnel, une Cour constitutionnelle. Il demeure, encore, en phase d'apprentissage. Une Cour constitutionnelle est une cour dont la jurisprudence gêne le pouvoir, en général, et les autres pouvoirs, en particulier. Sous cet angle, le constat

est sans appel : la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne gêne personne, même pas la doctrine universitaire... Peut-être l'audace jurisprudentielle de la QPC sur la fraternité marque-t-elle un tournant, voire un moment, fondateur, de l'avènement d'une cour constitutionnelle en France.

[...] Sous l'angle procédural, la révolution s'est concrétisée, en pratique, par l'étendue des pouvoirs exercés par les juges de droit commun dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues dans la procédure QPC. Ces juges apparaissent comme des juges constitutionnels négatifs, susceptibles de prononcer, selon l'expression d'Arnaud Borzeix, des « arrêts de redressement constitutionnel ». Autrement dit, la place du juge de droit commun dans le contentieux constitutionnel est désormais décisive. Il a également pu être souligné que les cours suprêmes étaient pleinement insérées dans le contentieux constitutionnel et qu'elles se révélaient en être, désormais, des acteurs majeurs. Ces dernières produisent une véritable « jurisprudence constitutionnelle », notamment parce que les arrêts de refus de renvoi sont pris en compte par les juges du fond ou encore parce que certaines QPC ont pu être résolues par des interprétations conformes prononcées par les cours suprêmes et non par le Conseil constitutionnel.

[...]

Sous cet angle, la place déterminante des cours suprêmes dans le cadre de la QPC a été soulignée. Celles-ci apparaissent non seulement comme des « juges constitutionnels négatifs », selon la formule consacrée et reprise par Yannick Capdepon, mais également comme des juges constitutionnels positifs, lorsqu'elles refusent de renvoyer une QPC en prononçant, de manière motivée, un brevet de conformité à la Constitution ou en formulant de véritables réserves d'interprétation, ce qui a pu être qualifié d'« arrêt de redressement constitutionnel » par Arnaud Borzeix. Cette dernière situation apparaît, d'un point de vue contentieux, d'autant plus problématique que les arrêts de renvoi des cours suprêmes n'ont qu'une autorité de chose jugée et que, d'un point de vue plus pratique, les réserves ainsi émises ne sont à l'évidence pas intégrées dans Légifrance sous la disposition législative concernée, comme le sont les réserves d'interprétation prononcées par le Conseil constitutionnel. Plus largement, la place des juges de droit commun dans la procédure QOC est déterminante : 85% des QPC sont gérées par les cours suprêmes et par les juges du fond, sans que le Conseil constitutionnel n'intervienne. En outre, la variabilité de l'intensité du filtre au sein des cours suprêmes a fait l'objet de critiques.

[...] L'on peut d'ailleurs voir un certain paradoxe existant entre la mise en cause des compétences juridiques des membres de l'institution et le satisfecit accordé à la compétence de l'institution dans son ensemble, à savoir celle du Conseil constitutionnel. Aucune compétence juridique n'est exigée des membres de l'institution, et s'il est vrai qu'en pratique, les compétences juridiques existent, celles-ci se limitent, le plus souvent, à une formation juridique sans exercice professionnel consécutif ; pourtant, la compétence de l'institution n'est pas remise en cause. La contradiction pourrait être résolue en supposant que les décisions du Conseil constitutionnel ne sont pas rédigées par ses membres ; mais il faudrait alors accorder au service juridique du Conseil constitutionnel une place qui serait trop importante pour ne pas être problématique dans le fonctionnement de l'institution. L'appréhension institutionnelle globale de la compétence dilue la question de celle de chacun de ses

membres. La tendance récente et contingente à la représentation des anciens Premiers ministres au sein de l'institution se couple à la présence des anciens chefs de l'Etat en tant que membres de droit, au risque d'ailleurs, du moins sur le papier, de ranimer d'anciennes situations de cohabitation de longue durée.

[...]

A l'instar de ce qui s'est produit pour la doctrine constitutionnaliste française, longtemps plus soucieuse, pour des raisons institutionnelles, en particulier, de légitimer son objet d'étude que d'en proposer une lecture critique, l'on peut espérer que l'ensemble de la doctrine, y compris privative, puisse embrasser un regard plus critique sur le Conseil constitutionnel et sa jurisprudence, en particulier sous l'angle des grands équilibres contentieux. Peut-être qu'un sentiment de manque de légitimité de la doctrine privatiste dans un regard global du contentieux constitutionnel peut, quelque peu, freiner les ardeurs d'une critique nourrie. Peut-être également qu'un tel regard est davantage celui du constitutionnaliste que celui des représentants des autres disciplines, pour lesquelles le droit constitutionnel ne demeure qu'un objet d'étude secondaire. Il n'en reste pas moins qu'un discours scientifique sur le droit – constitutionnel – ne saurait être qu'un discours critique.

A l'issue du colloque, l'on peut encore s'interroger sur la tendance générale du juge constitutionnel dans la protection des droits et libertés qu'il propose. Est-il plutôt protecteur des libertés, et donc du justiciable, ou est-il un protecteur de l'Etat ? La qualité des décisions comme celle de la motivation n'ont pas été, à quelques exceptions près, mises en cause. Peut-on considérer que les décisions du Conseil constitutionnel sont accessibles au justiciable et, au-delà, au peuple qui constitue l'auditoire du juge constitutionnel ? Que sait-on, au juste des motifs qui ont conduit le Conseil constitutionnel à censurer, à valider ou à prononcer une réserve d'interprétation sur la disposition législative dont il apprécie la constitutionnalité ? Peut-on encore aujourd'hui masquer le pouvoir d'appréciation du juge constitutionnel derrière la mécanique du syllogisme juridictionnel laissant croire que la résolution d'un cas concret est le résultat d'une opération logique ? La suppression des « considérants » est-elle d'un apport déterminant dans la lecture des décisions du Conseil constitutionnel ? Peut-on encore arguer de manière sérieuse que cette motivation succincte est le fruit des contraintes matérielles imposant au Conseil constitutionnel un délai court pour se prononcer ? Qui empêche le Conseil constitutionnel de renforcer son service juridique ou d'offrir à ses membres des assistants afin d'améliorer la qualité du travail du Conseil constitutionnel ?

De manière plus approfondie, peut-on aujourd'hui considérer que l'usage par le Conseil constitutionnel des concepts provenant des différentes disciplines juridiques est satisfaisant ? Certains ont pu développer une approche critique sur ce point. Plus largement, il ressort du colloque que le juge constitutionnel semble s'être approprié de manière satisfaisante le vocabulaire et les concepts des différentes disciplines. Cette lecture globalement favorable mérite, sans doute, d'être entreprise de manière plus fine, plus approfondie.

[...] Le Conseil constitutionnel apparaît comme une institution du statu quo, qui parvient malgré la révolution annoncée de la QPC à préserver les équilibres : un bon élève, mais qui peut mieux faire.

DOCUMENT 04 –
CONSEIL CONSTITUTIONNEL, 16 JUILLET 1971, DÉCISION N° 71- 44 DC

Le Conseil constitutionnel,

Saisi le 1^{er} juillet 1971 par le Président du Sénat, conformément aux dispositions de l'article 61 de la Constitution, du texte de la loi, délibérée par l'Assemblée nationale et le Sénat et adoptée par l'Assemblée nationale, complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ;

Vu la Constitution et notamment son préambule ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, modifiée ;

Vu la loi du 10 janvier 1936 relative aux groupes de combat et milices privées ;

1. Considérant que la loi déférée à l'examen du Conseil constitutionnel a été soumise au vote des deux assemblées, dans le respect d'une des procédures prévues par la Constitution, au cours de la session du Parlement ouverte le 2 avril 1971 ;

2. Considérant qu'au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution il y a lieu de ranger le principe de la liberté d'association ; que ce principe est à la base des dispositions générales de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ; qu'en vertu de ce principe les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable ; qu'ainsi, à l'exception des mesures susceptibles d'être prises à l'égard de catégories particulières d'associations, la constitution d'associations, alors même qu'elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peut être soumise pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire ;

3. Considérant que, si rien n'est changé en ce qui concerne la constitution même des associations non déclarées, les dispositions de l'article 3 de la loi dont le texte est, avant sa promulgation, soumis au Conseil constitutionnel pour examen de sa conformité à la Constitution, ont pour objet d'instituer une procédure d'après laquelle l'acquisition de la capacité juridique des associations déclarées pourra être subordonnée à un contrôle préalable par l'autorité judiciaire de leur conformité à la loi ;

4. Considérant, dès lors, qu'il y a lieu de déclarer non conformes à la Constitution les dispositions de l'article 3 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel complétant l'article 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901, ainsi, par voie de conséquence, que la disposition de la dernière phrase de l'alinéa 2 de l'article 1^{er} de la loi soumise au Conseil constitutionnel leur faisant référence ;

5. Considérant qu'il ne résulte ni du texte dont il s'agit, tel qu'il a été rédigé et adopté, ni des débats auxquels la discussion du projet de loi a donné lieu devant le Parlement, que les dispositions précitées soient inséparables de l'ensemble du texte de la loi soumise au Conseil ;

6. Considérant, enfin, que les autres dispositions de ce texte ne sont contraires à aucune disposition de la Constitution ;

Décide :

Article premier

Sont déclarées non conformes à la Constitution les dispositions de l'article 3 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel complétant les dispositions de l'article 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901 ainsi que les dispositions de l'article 1^{er} de la loi soumise au Conseil leur faisant référence.

Article 2 :

Les autres dispositions dudit texte de loi sont déclarées conformes à la Constitution.

Article 3 :

La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

DOCUMENT 5 – DÉCISION N° 2020-881 QPC DU 5 FÉVRIER 2021

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 17 novembre 2020 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 2667 du 10 novembre 2020), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour les associations Réseau sortir du nucléaire et autres par la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2020-881 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 1247 du code civil, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code civil ;
- la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour les associations requérantes par la SCP Waquet, Farge, Hazan, enregistrées le 9 décembre 2020 ;
- les observations présentées pour la société EDF, partie au litige à l'occasion duquel la question prioritaire de constitutionnalité a été posée, par la SCP Anne Sevaux et Paul Mathonnet, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le même jour ;
- les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le même jour ;
- les observations en intervention présentées pour l'association Notre affaire à tous par la SCP Rocheteau et Uzan-Sarano, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le même jour ;
- les secondes observations en intervention présentées pour la même association par le même avocat, enregistrées le 22 décembre 2020 ;
- les secondes observations présentées pour les associations requérantes par la SCP Waquet, Farge, Hazan, enregistrées le 23 décembre 2020 ;
- les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Hélène Farge, avocate au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour les associations requérantes, Me Cédric Uzan-Sarano, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour l'association intervenante, et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 26 janvier 2021 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. L'article 1247 du code civil, dans sa rédaction résultant de la loi du 8 août 2016 mentionnée ci-dessus, prévoit : « Est réparable, dans les conditions prévues au présent titre, le préjudice écologique consistant en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement ».

2. Les associations requérantes reprochent à ces dispositions de ne prévoir aucune réparation des atteintes à l'environnement considérées comme négligeables. Il en résulterait, selon elles, une méconnaissance des articles 3 et 4 de la Charte de l'environnement de 2004 ainsi que du principe de responsabilité résultant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Elles font également valoir que, faute de définir ce que recouvre une atteinte non négligeable, ces dispositions méconnaîtraient le principe de clarté de la loi et l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

3. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les mots « non négligeable » figurant à l'article 1247 du code civil.

4. L'association intervenante soulève les mêmes griefs et soutient, en outre, que les dispositions contestées méconnaîtraient les articles 1^{er} et 2 de la Charte de l'environnement et l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement.

5. En premier lieu, l'article 4 de la Charte de l'environnement prévoit : « Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi ». Il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions.

6. L'article 1246 du code civil prévoit que toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer. Les dispositions de l'article 1247 du même code définissent le préjudice écologique comme une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement.

7. Il résulte des travaux préparatoires de la loi du 8 août 2016 dont sont issues ces dispositions que, en les adoptant, le législateur a entendu mettre en œuvre l'article 4 de la Charte de l'environnement. À cette fin, il a prévu que, outre les dommages à l'environnement préjudiciant aux personnes physiques ou morales qui sont, de ce fait, réparés dans les conditions de droit commun, doivent également être réparés les dommages affectant exclusivement l'environnement. Selon l'article 1247 du code civil, ces dommages incluent les atteintes non seulement aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement mais également aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes.

8. En écartant de l'obligation de réparation les atteintes à ces bénéfices, éléments ou fonctions, uniquement lorsqu'elles présentent un caractère négligeable, le législateur n'a pas méconnu le principe selon lequel toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 4 de la Charte de l'environnement doit être écarté.

9. En second lieu, les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de limiter la réparation qui peut être accordée aux personnes qui subissent un préjudice du fait d'une atteinte à l'environnement. Par conséquent, elles ne méconnaissent pas le principe, résultant

de l'article 4 de la Déclaration de 1789, selon lequel tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer.

10. Il résulte de tout ce qui précède que les mots « non négligeable » figurant à l'article 1247 du code civil, qui ne méconnaissent ni les articles 1^{er}, 2 et 3 de la Charte de l'environnement ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarés conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. - Les mots « non négligeable » figurant à l'article 1247 du code civil, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, sont conformes à la Constitution.

Article 2. - Cette décision sera publiée au Journal officiel de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 4 février 2021, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 5 février 2021.