



Discipline : Droit constitutionnel

Période : Novembre 2024

Groupe n°2

Décisions du Conseil constitutionnel

Décision n°2024-1112 OPC du 22 novembre 2024

Délai de déchéance du droit de rétrocession en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique

Le Conseil constitutionnel a été saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité par la Cour de cassation relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 421-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Les requérants soutenaient que ces dispositions imposaient, à peine de déchéance, à l'ancien propriétaire d'un bien exproprié qui souhaite en obtenir la rétrocession, un délai d'une durée insuffisante pour signer le contrat de rachat et payer le prix de la rétrocession, alors même que la méconnaissance de ce délai pourrait résulter du comportement de l'expropriant. En ce sens, les dispositions précitées porteraient atteinte au droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

Pour rappel, le droit de rétrocession est un droit conféré à l'exproprié de retrouver la propriété de son bien si dans le délai de cinq ans à compter de l'ordonnance d'expropriation, la personne publique expropriante n'a pas rendu le bien conforme à la destination pour laquelle il a été acquis. Ce droit peut s'exercer durant trente ans¹. Si ce droit est reconnu, le prix sera fixé selon les modalités d'une procédure d'expropriation, c'est-à-dire soit à l'amiable, soit par le juge de l'expropriation. Dès lors que le prix de la rétrocession est fixé, l'acte de rachat doit être signé dans un délai d'un mois, et ce sous peine de déchéance dudit droit : c'est cette disposition qui est contestée dans cette question prioritaire de constitutionnalité, les requérants estimant que le non-respect du délai d'un mois pouvait résulter du seul comportement de l'expropriant et donc que ce dernier pouvait faire échec à la mise en œuvre du droit de rétrocession reconnu à l'exproprié et porter ainsi atteinte à son droit de propriété.

Le conseil a rejeté cette requête en affirmant que ce délai d'un mois a pour finalité « *d'encadrer l'exercice du droit de rétrocession afin de prévenir l'inaction de son titulaire* », et que « *ce délai ne court qu'une fois le prix fixé amiablement ou par décision de justice, ce qui ne fait pas obstacle à l'exercice du droit de rétrocession par l'ancien propriétaire ou ses ayants droits* »². Toutefois, le conseil conclut à une réserve d'interprétation et précise que la déchéance du droit

¹ Art. L.421-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

² V. décision, considérants 7 et 8

de rétrocession ne peut être opposée à l'ancien propriétaire ou à ses ayants droits lorsque le non-respect du délai qu'elles prévoient ne leur est pas imputable. Ainsi, le conseil protège l'exproprié des éventuelles manœuvres dilatoires de la personne publique expropriante, tout en conservant la constitutionnalité des dispositions contestées.

Décision n° 2024-1111 QPC du 15 novembre 2024

Procédure de référé pénal environnemental – droit de se taire

Le Conseil constitutionnel a été saisi par la chambre criminelle de la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L.216-13 et de son troisième alinéa du code de l'environnement issu de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets³. Le syndicat d'aménagement requérant reproche à ces dispositions de ne pas prévoir que la personne concernée par les mesures ordonnées par le juge des libertés et de la détention soit informée de son droit de se taire lors de son audition, alors même que celle-ci porte sur des faits pour lesquels elle pourrait être mise en cause pénalement et que ses déclarations pourraient être portées à la connaissance de la juridiction de jugement. En ce sens, lesdites dispositions méconnaîtraient les exigences de l'article 9 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen prévoyant le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, principe duquel découle le droit de se taire.

Pour rappel, le référé pénal environnemental a pour objectif d'encadrer à titre conservatoire les effets de la pollution. À ce titre, le juge des libertés et de la détention peut, à la requête du procureur de la République, ordonner aux personnes physiques et morales concernées toute mesure utile, y compris la suspension ou l'interdiction des opérations menées en infraction à la loi pénale⁴.

Le Conseil constitutionnel a rejeté cette question prioritaire de constitutionnalité en affirmant que la procédure de référé pénal environnemental prévue par les dispositions contestées n'ayant pas pour objet de prévoir l'audition par le juge d'une personne mise en cause pour les faits sur lesquels elle est entendue n'implique pas que cette personne doive être informée de son droit de se taire préalablement à son audition par le juge pénal. À cette fin, le conseil se fonde sur la jurisprudence constante de la Cour de cassation en réaffirmant que les mesures que le juge des libertés et de la détention peut ordonner ont pour seul objet de mettre un terme ou de limiter, à titre conservatoire, les effets d'une pollution dans un but de préservation de l'environnement et de sécurité sanitaire. De plus, l'intervention du JLD ne suppose pas la caractérisation d'une faute de la personne concernée de nature à engager sa responsabilité pénale⁵.

De ce fait, le Conseil constitutionnel déclare conforme à la Constitution l'article L.216-13 du code de l'environnement, avec cependant une réserve d'interprétation selon laquelle ces dispositions ne doivent pas permettre au juge des libertés et de la détention d'entendre une personne suspectée ou poursuivie pénalement pour les faits sur lesquels elle est entendue sans que son droit de se taire soit rappelé, dès lors que ses déclarations sont susceptibles d'être portées à la connaissance de la juridiction de jugement.

Pour aller plus loin :

- P. Dufourq, « Éclairage constitutionnel du droit de se taire dans le cadre du référé pénal environnemental », *Dalloz Actualités*, 4 décembre 2024.

³ Loi n°2021-1104 du 22 août 2021

⁴ Art. L.216-13 alinéa 1 du code de l'environnement

⁵ V. décision, considérants 8 et 9

- Conseil Constitutionnel, DC n°2023-1074 QPC du 8 décembre 2023 « M. Renaud » : le Conseil consacre le droit de se taire en matière de discipline des magistrats du parquet. Le juge administratif confirme cette possibilité de se taire, notamment dans un arrêt de la CAA de Paris du 2 avril 2024⁶. Laisse à présager que le CE rendra bientôt une décision à ce sujet.
- G. Glénard, « Droit de se taire : la procédure de référé pénal environnemental est constitutionnelle sous réserve », *Blog Landot Avocats*, 18 novembre 2024

Décision n°2024-1113 QPC du 22 novembre 2024

Exercice des droits reconnus à la partie civile par une association de lutte contre certaines discriminations _ conformité.

Le Conseil constitutionnel a été saisi par la chambre criminelle de la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 2-6 du code de procédure pénale (CPP) issu de la loi du 10 mai 2024⁷ visant à renforcer la lutte contre les dérives sectaires et à améliorer l'accompagnement des victimes.

L'association requérante et l'association intervenante reprochent à ces dispositions de ne pas permettre aux associations dont l'objet est de combattre les discriminations fondées sur le sexe, les mœurs, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, d'exercer les droits reconnus à la partie civile, lorsqu'elle a donné son accord, en cas de séquestration, de vol ou d'extorsion commis à raison du sexe, de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre de la victime. Ce faisant, elles priveraient ces associations d'accès au juge pour ces infractions, en méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif.

Elles dénoncent également une différence de traitement injustifiée avec d'autres associations habilitées par le code de procédure pénale⁸, méconnaissant ainsi les principes d'égalité devant la loi et devant la justice. Quant à l'association intervenante, elle fait valoir que les dispositions contestées instaурeraient une différence de traitement injustifiée en permettant aux associations de lutte contre les discriminations sexuelles et sexistes d'exercer les droits reconnus à la partie civile en cas de violences commises pour un tel motif et non en cas de séquestration, de vol ou d'extorsion. Ainsi, ces dispositions restreindraient de façon injustifiée l'exercice du droit d'agir en justice desdites associations, et méconnaîtraient la liberté d'association.

Le Conseil constitutionnel a rejeté cette question prioritaire de constitutionnalité et juge conformes à la Constitution les dispositions précitées limitant les infractions pour lesquelles les associations combattant les discriminations fondées sur le sexe, les mœurs, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre peuvent se constituer partie civile.

Concernant le grief relatif à la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif et à la liberté d'association, le conseil rappelle que les dispositions contestées prévoient que l'association peut exercer les droits reconnus à la partie civile concernant certaines infractions énumérées, en excluant les infractions de séquestration, de vol ou d'extorsion, et que ces dispositions ont pour finalité de mettre en mouvement l'action publique ou de venir au soutien de la poursuite, à raison d'une infraction commise à l'encontre de la victime. Cependant, elles sont sans incidence sur le droit de la victime d'obtenir réparation du dommage que lui ont personnellement causé les faits. De ce fait, les dispositions contestées ne méconnaissent pas le droit à un recours juridictionnel effectif. Quant à la méconnaissance de la liberté d'association, le conseil se contente de dire que les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de

⁶ CAA de Paris, 6^{ème} chambre, 02/04/2024, 22PA03578

⁷ Loi n°2024-420 du 10 mai 2024 visant à renforcer la lutte contre les dérives sectaires et à améliorer l'accompagnement des victimes

⁸ Art. 2-2 : 2-8 et 2-17 du code de procédure pénale

remettre en cause la capacité d'agir en justice des associations et, par conséquent, ne portent aucune atteinte au principe fondamental reconnu par les lois de la République de la liberté d'association⁹.

Concernant le grief relatif au principe d'égalité devant la loi et devant la justice, le conseil affirme dans un premier temps que la loi a instauré une différence de traitement selon la nature des infractions. En effet, les associations de lutte contre les violences sexistes et sexuelles peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile concernant certains crimes et délits dont ne font pas partie la séquestration, le vol et l'extorsion. Toutefois, cette différence de traitement est justifiée par une différence de situation eu égard à la nature distincte des infractions de séquestration, de vol ou d'extorsion, et cette distinction apparaît légitime et conforme aux objectifs de la loi à l'origine des dispositions contestées¹⁰. Par ailleurs, « *les victimes de ces infractions disposent, comme les victimes des infractions entrant dans le champ des dispositions contestées, de la possibilité d'obtenir devant le juge compétent, réparation du dommage que leur ont personnellement causé les faits* »¹¹.

Dans un second temps, le conseil précise que si les autres associations habilitées par le code de procédure pénale¹² sont autorisées à exercer les droits reconnus à la partie civile, selon les cas, pour certains faits de séquestration, de vol ou d'extorsion, c'est parce que cette différence de traitement est justifiée par une différence de situation, qui plus est, est en rapport direct avec l'objet de la loi.

Par conséquent, l'article 2-6 du code de procédure pénale ne méconnaît ni le principe du droit à un recours juridictionnel effectif, ni le principe fondamental reconnu par les lois de la République de liberté d'association, ni le principe d'égalité devant la loi et devant la justice. Par suite, lesdites dispositions sont conformes à la Constitution. En somme, cette décision s'inscrit dans un contexte plus large où la liberté d'association connaît des restrictions croissantes. Si l'agrément de l'association Anticor pour se constituer partie civile a été récemment renouvelé, elle a en revanche perdu cette capacité devant la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Ce paradoxe illustre une tendance plus générale à un encadrement accru des associations dans leur rôle d'acteurs judiciaires et citoyens.

Décision n° 2024-872 DC du 14 novembre 2024

Nouvelle-Calédonie - élection

Le 13 mai 2024 des troubles ont éclaté en Nouvelle-Calédonie après l'approbation, par l'Assemblée nationale, de la révision constitutionnelle visant à dégeler le corps électoral pour les élections provinciales.

Le gel du corps électoral est issu des accords de Nouméa, signés entre le gouvernement français et les principaux partis politiques de Nouvelle-Calédonie le 5 mai 1998, pour une durée de 20 ans. Cet accord a été modifié par une loi constitutionnelle du 23 février 2007 en mettant en place un gel du corps électoral fixé en 1998. Suite aux troubles survenus après le 13 mai, une première loi organique est prise le 15 avril 2024 pour décaler la tenue des élections provinciales au plus tard au 15 décembre 2024.

Une première décision du conseil est intervenue sur cette loi le 11 avril¹³. Dans cette dernière, il analyse la justification du Parlement pour décaler la date des élections : dans cette décision,

⁹ Décision n°71-44 DC du 16 juillet 1971, *liberté d'association*

¹⁰ Loi n°2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes

¹¹ V. considérant 17 de la décision

¹² Ibid note de bas de page n°2

¹³ CC, n°2024-864 DC, 11 avril 2024

et de manière très classique, il se refuse à effectuer un contrôle substantiel en utilisant son considérant traditionnel dans lequel il exprime qu'il n'a pas un pouvoir d'appréciation identique à celui du Parlement Cet argument est issu de la jurisprudence de 1975 IVG, permet au Conseil de neutraliser son contrôle en affirmant son rôle de cour de justice. Le Conseil utilise ce considérant le plus souvent en matière de grandes questions de sociétés, de question technique ou en matière électorale. Sur la matière électorale le Conseil s'est déjà défaussé de son contrôle pour l'édification de circonscriptions électorales¹⁴. Le contrôle du report d'élection semble donc se situer à la convergence de 2 domaines du contrôle restreint du Conseil, une question d'actualité tendu sur le plan politique et une question sur la matière électorale qui semble ne pas demander de contrôle d'opportunité.

Néanmoins, dans l'analyse des motifs justifiant le report, il se place en soutien de la politique gouvernementale en affirmant sans plus d'explications que la volonté du gouvernement étant de modifier les règles de désignation du corps électoral, il peut prendre des mesures pour s'assurer que sa réforme soit appliquée à l'élection la plus proche¹⁵. Cette situation a cependant évolué et une nouvelle décision du Conseil intervenue le 14 novembre 2024 proroge de nouveau la date des élections provinciales.

Cette décision est intéressante, car le conseil, tout en acceptant une nouvelle fois le report, va le justifier sur un autre motif. En effet, après les troubles, la situation a largement évolué et l'état d'urgence issu de la loi du 3 avril 1955 a été décrété en Nouvelle-Calédonie. Il a été levé le 28 mai, mais un couvre-feu a été mis en place jusqu'au 2 décembre 2024. Après de nombreux mois de tensions le projet de dégel du corps électoral a finalement été retiré le 1^{er} octobre 2024. Le conseil a situé cette fois-ci la validation du motif justifiant la loi par le contexte de tensions en Nouvelle Calédonie qui rendrait impossible la tenue d'élections et accepte de proroger le délai jusqu'en novembre 2025.

Cette décision montre l'approche qu'a le Conseil sur ces questions qui est celle du conséquentialisme. Cette approche du juge consiste à faire dépendre la solution donnée par le juge des conséquences qu'elle pourrait avoir sur l'ordre social. Le Conseil dans cette décision semble essayer au maximum de garantir que les élections se déroulent dans le cadre le plus apaisé possible.

Pour aller plus loin :

- S. SALLES, « Le conséquentialisme dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Nouveaux cahier du Conseil constitutionnel*, N° 53, octobre 2016

Conseil d'Etat

Conseil d'État, 4ème - 1ère chambres réunies, 28/11/2024, 493513, Publié au recueil Lebon
QPC – éducation nationale – programme scolaire – article 34 Constitution

Par un arrêté du 15 mars 2024 relatif à l'organisation des enseignements dans les classes de collège, la ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse et la ministre délégué auprès du

¹⁴CC, n° 86-218 DC

¹⁵ « En premier lieu, il résulte des travaux préparatoires que, en reportant le prochain renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, le législateur organique a entendu tenir compte de la réforme visant à modifier les règles de composition du corps électoral spécial afin que cette réforme puisse s'appliquer à ces élections. Ce faisant, il a poursuivi un but d'intérêt général », dans CC, 2024-864 DC, 11 avril 2024, *Loi organique portant report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie*

ministre de l'intérieur et des outre-mer prévoient que les enseignements de français et de mathématiques au collège sont dispensés en groupes d'élèves, distincts des classes de référence, en tenant compte des besoins des élèves, que la composition de ces groupes a vocation à évoluer au cours de l'année scolaire pour s'adapter à la progression et aux besoins des élèves et que ces derniers peuvent être regroupés conformément à leur classe de référence pour l'enseignement de ces matières dans la limite d'une à dix semaines dans l'année.

La Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale (SGEN-CFDT) introduit un recours en excès de pouvoir contre ce décret, notamment au motif que celui-ci contreviendrait à l'article 34 de la Constitution et à la répartition des compétences entre les pouvoirs exécutifs et législatifs qu'il institue.

L'article 34 de la Constitution dispose que la loi « *détermine les principes fondamentaux (...) de l'enseignement* ». Ainsi, la compétence de la détermination des principes fondamentaux de la mise en œuvre du droit à l'instruction échoit au législateur. L'article 4 de l'arrêté attaqué prévoit quant à lui que l'enseignement du français et des mathématiques au collège est dispensé en groupes constitués selon les besoins des élèves identifiés par les enseignants. Cependant, le Conseil d'Etat estime que cet article ne relève pas des principes fondamentaux de l'enseignement et qu'il ne peut, par conséquent, être regardé comme contrevenant à la répartition des compétences instituées par la Constitution.

Le Conseil d'Etat accueille cependant les conclusions en annulation des requérants au motif de l'incompétence de ses auteurs, qui n'ont pas seulement édicté des dispositions relatives au contenu des enseignements de français et de mathématiques, mais qui ont promulgué des règles afférentes à l'organisation de l'enseignement de ces matières, ce qui relève de la compétence du Premier ministre.

Conseil d'État, 8ème - 3ème chambres réunies, 29/11/2024, 491594

QPC – imposition des activités françaises des entreprises établies à l'étranger – égalité devant la loi et les charges publiques

À l'appui d'un pourvoi introduit dans le but de se voir restituer les retenues à la source dont la société du Port de Plaisance de Cap-d'Ail a dû s'acquitter, cette dernière a adressé une question prioritaire de constitutionnalité portant sur les dispositions du a du I de l'article 182 B du code général des impôts. Selon les termes de cet article : « *Donnent lieu à l'application d'une retenue à la source lorsqu'ils sont payés par un débiteur qui exerce une activité en France à des personnes ou des sociétés, relevant de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés, qui n'ont pas dans ce pays d'installation professionnelle permanente : / a. Les sommes versées en rémunération d'une activité déployée en France dans l'exercice de l'une des professions mentionnées à l'article 92 (...)* ». La retenue à la source qui résulte de ces dispositions est fondée sur le montant brut des sommes perçues en rémunération des activités réalisées et s'applique indépendamment du bilan bénéficiaire ou déficitaire de la personne ou de la société qui les perçoit.

La société du Port de Plaisance de Cap-d'Ail soutient d'une part que ces dispositions sont contraires aux principes d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques dans la mesure où « *l'imposition des rémunérations des activités déployées en France dans l'exercice des professions mentionnées à l'article 92 du code général des impôts par une entreprise déficitaire établie à l'étranger, à tout le moins dans un pays tiers à l'Union européenne, et ne disposant pas en France d'une installation professionnelle permanente, est immédiatement et définitivement prélevée, par la voie de la retenue à la source qu'elles instituent, soumettant par là-même ce contribuable à une charge fiscale excessive, alors que les entreprises déficitaires*

qui disposent d'une telle installation, dont celles qui sont établies en France, ne sont pas soumises à l'impôt sur ces revenus au titre de l'année ou de l'exercice de perception de ces sommes ».

D'autre part, elle soutient que l'interprétation de ces dispositions résultant du droit de l'Union européenne est contraire au principe d'égalité devant la loi dans la mesure où, contrairement aux prestataires établis dans un Etat membre, les entreprises qui sont établies en dehors de l'union ne disposent pas de la possibilité *« de déduire les frais exposés pour la délivrance des prestations qui sont l'objet de cette retenue à la source »*.

Toutefois, au considérant 7, le Conseil d'Etat estime que le législateur a mis en place *« des modalités d'impositions différentes pour les entreprises qui ne sont pas établies en France et n'y disposent pas d'installation professionnelle permanente »* dans le but de *« garantir le montant et le recouvrement de l'imposition due, à raison de leurs revenus de source française, par des personnes à l'égard desquelles l'administration fiscale française ne dispose pas du pouvoir de vérifier et de contrôler la réalité des charges déductibles qu'elles ont éventuellement engagées, ni celle de leurs éventuels déficits »*.

Ainsi, il ne résulte des dispositions du a du I de l'article 182 B ni une méconnaissance du principe d'égalité devant la loi, qui ne serait pas justifiée par une différence de situation et par des motifs d'intérêt général, ni une méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques, dès lors que les dispositions en cause ne font pas peser sur les entreprises une imposition de nature confiscatoire.

Le Conseil d'Etat estime donc que la question prioritaire de constitutionnalité ne présente pas de caractère sérieux et qu'il n'y a pas lieu de la renvoyer au Conseil constitutionnel.

Conseil d'État, 7ème - 2ème chambres réunies, 29 novembre 2024, 497463

Filtre QPC - Non transmis au Conseil constitutionnel

Le service territorial d'incendie et de secours de la Martinique, à l'occasion d'un litige visant en annulation pour excès de pouvoir un arrêté préfectoral, a soulevé une question prioritaire de constitutionnalité portant sur le respect par l'article L. 556-7 du Code général de la fonction publique (ci-après, CGFP) du principe de libre administration des collectivités territoriales tel qu'issu des articles 34 et 72 de la Constitution, du principe d'égalité tel que garanti par l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, ainsi que du principe de continuité du service public.

L'article visé permet à un fonctionnaire de bénéficier d'une prolongation d'activité à la condition qu'il en ait l'aptitude physique sans que l'on puisse s'opposer à sa demande dans l'intérêt du service. Selon le service territorial d'incendie et de secours de la Martinique, l'impossibilité de pouvoir invoquer l'intérêt du service est contraire aux principes susmentionnés.

Ainsi, le Conseil d'Etat s'assure du respect des critères de recevabilité d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Il paraît d'ores et déjà que le critère d'applicabilité de la disposition contestée au litige et celui en vertu duquel la disposition ne doit pas avoir été déclarée conforme à la Constitution sont respectés.

De ce fait, l'analyse du Conseil d'Etat porte sur le caractère sérieux de la question posée. S'agissant de la libre administration des collectivités territoriales et de la continuité du service public, le Conseil d'Etat considère qu'il n'y a pas d'atteinte dès lors que, bien que la disposition en cause restreigne la liberté de gestion du personnel des employeurs publics, elle réduit la

marge de manœuvre des employeurs de manière résiduelle. Dès lors, on ne peut considérer qu'elle porte atteinte à ces principes.

S'agissant du principe d'égalité, le Conseil d'État rappelle que le législateur peut régler de façon différente des situations différentes et déroger à l'égalité pourvu qu'une raison d'intérêt général le justifie et que la différence ait un rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

Ainsi, le Conseil d'État constate que la disposition contestée, si elle restreint la prolongation de l'activité à la condition de l'aptitude physique, ne méconnaît pas le principe d'égalité. En effet, le Conseil d'État rappelle l'existence du dispositif de l'article L. 556-5 du CGFP permettant à un fonctionnaire ayant atteint la limite d'âge sans avoir bénéficié d'une carrière complète, de pouvoir la prolonger. Ce faisant, le recours à l'article L. 556-7 du CGFP se révèle donc subsidiaire à l'article L. 556-5 du CGFP. En d'autres termes, si un fonctionnaire se voit refuser une prolongation au titre de l'article 556-5 du CGFP, il peut prétendre à une prolongation au titre de l'article 556-7 du CGFP. De surcroît, ces deux dispositions visent des fonctionnaires qui se trouvent dans des situations différentes et le traitement différent à leur égard est en rapport direct avec leurs objets respectifs, qu'ainsi, la disposition contestée ne méconnaît pas le principe d'égalité.

Par conséquent, le Conseil d'État ne transmet pas la question prioritaire de constitutionnalité au motif qu'elle ne présente pas de caractère sérieux.

Conseil d'État, 6ème - 5ème chambres réunies, 19 novembre 2024, 487936

Filtre QPC - renvoi au Conseil constitutionnel

L'association One Voice, lors d'un litige visant à obtenir l'annulation d'un arrêté du ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, a soulevé une question prioritaire de constitutionnalité. L'arrêté attaqué établit des équivalences entre les certificats de capacité de présentation au public d'animaux d'espèces non domestiques au sein d'établissements itinérants et les certificats de capacité de présentation au public d'animaux d'espèces non domestiques au sein d'établissements fixes.

À cet égard, l'association requérante pointe une incohérence entre les articles L. 413-10 et 413-11 du Code de l'environnement et l'article 8 de la Charte de l'environnement. L'article L. 413-10 en cause prescrit diverses interdictions au titre desquelles figurent l'interdiction d'acquisition et de commercialisation des animaux non domestiques en vue de les présenter au public. De même, la détention, le transport et les spectacles comportant des animaux non domestiques sont proscrits. Toutefois, ces interdictions ne s'appliquent pas à l'égard des établissements de spectacles fixes. (Art L.413-11).

Après s'être assuré de l'applicabilité au litige des dispositions mises en cause et de l'absence de décisions du Conseil constitutionnel assurant sa constitutionnalité, le Conseil d'État examine le caractère nouveau ou sérieux de la question prioritaire de constitutionnalité posée.

À cet égard, le Conseil d'État note que la différence établie entre les établissements itinérants et fixes soulève deux interrogations.

D'une part, le respect du principe fondamental reconnu par les lois de la République en vertu duquel il est interdit d'exercer publiquement des mauvais traitements sur les animaux (loi du 2 avril 1950 relative aux mauvais traitements exercés envers les animaux domestiques) et d'autre part, le respect de l'article 8 de la Charte de l'environnement prescrivant l'éducation et la formation à l'environnement.

Ainsi, le Conseil d'État considère non seulement que la question revêt un caractère sérieux, mais qu'elle présente également un caractère nouveau, étant donné que le Conseil constitutionnel n'a jamais eu recours à l'article 8 de la Charte de l'environnement ni au principe

fondamental reconnu par les lois de la République d'interdiction des mauvais traitements envers les animaux domestiques.

De ce fait, le Conseil d'État renvoie la question au Conseil constitutionnel.

Conseil d'État, 10ème - 9ème chambres réunies, 29/11/2024, 498358

QPC – Refus de renvoi au CC – Urbanisme – Article 9 DDHC – Droit de se taire

Le Conseil d'État refuse de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité déposée par le Syndicat Union Défense Active Foraine et l'association France Liberté Voyage, concernant l'article L480-1 du code de l'urbanisme. Ces dispositions traitent d'infractions au code de l'urbanisme et précisent que ces dernières sont constatées par « *tous officiers ou agents de police judiciaire ainsi que par tous les fonctionnaires et agents de l'État et des collectivités publiques commissionnés à cet effet par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme suivant l'autorité dont ils relèvent et assermentés* ». Les requérants considèrent que cet article méconnaît l'article 9 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC), qui protège la présomption d'innocence, en ce qu'il ne prévoit pas la notification du droit de garder le silence. Le droit de se taire a été reconnu comme découlant de la présomption d'innocence de l'article 9 DDHC par deux décisions QPC du Conseil constitutionnel, de 2023 et 2024¹⁶.

Après avoir rappelé les conditions de renvoi d'une QPC (nouveauté de la question, caractère sérieux, et ne pas avoir déjà été déclarée conforme à la Constitution), le Conseil d'État explique que les dispositions ont pour seul objet de déterminer les catégories d'agents publics compétents pour constater les infractions concernées. Elles n'excluent pas l'existence ensuite d'une audition, mais le conseil considère qu'elles n'ont pas pour objet d'organiser cette dernière. Ainsi, le Conseil d'État refuse de renvoyer la question au Conseil constitutionnel.

Conseil d'État, 4ème - 1ère chambres réunies, 08/11/2024, 496101

Décret du Premier ministre – Compétence du Premier ministre – Principe d'égalité

Le Conseil d'État rejette un recours pour excès de pouvoir demandant l'annulation du décret n°2024-777 du 8 juillet 2024 portant modification de la répartition du produit de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC). Le requérant conteste ce décret par trois moyens.

Le premier moyen tient dans l'incompétence du Premier ministre signataire du décret, alors démissionnaire d'office de sa fonction à la date de signature du décret. Le requérant rappelle que la compétence du Premier ministre était limitée à l'expédition des affaires courantes, qui n'inclut pas ce décret. Sur ce point, le Conseil d'État ne détaille pas vraiment la question de la position démissionnaire du Premier ministre (due aux résultats des élections législatives du 7 juillet 2024). Les conclusions du rapporteur public sont, à cet égard, bien plus élaborées. Ce dernier rappelle en premier lieu que l'incompatibilité entre les fonctions gouvernementales et parlementaires résultent en un remplacement du mandat parlementaire et non une cessation des fonctions gouvernementales¹⁷. Ensuite, il rappelle, par des jurisprudences antérieures du Conseil d'État, que le Gouvernement conserve son plein exercice jusqu'à ce que sa démission soit acceptée, en l'espèce le 16 juillet 2024, donc postérieurement au décret litigieux. Le Conseil d'État en conclut qu'il n'en résulte pas que le décret soit entaché d'illégalité. Il opère ainsi une

¹⁶ Décisions n°2023-1074 QPC du 8 décembre 2023 ; n° 2024-1097 QPC du 26 juin 2024

¹⁷ Article 23 de la Constitution de la Ve République du 4 octobre 1958

sécurisation de l'action gouvernementale, avec un raisonnement très formaliste et évitant des remises en cause possiblement opportuniste. Cependant, le caractère non urgent du décret laisse douter de la nécessité qu'il soit pris par un gouvernement vu comme démissionnaire.

Le requérant soutient ensuite que le décret est entaché d'illégalité externe car pris sans consultation du comité technique commun du Conseil national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS), des Conseils régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) et du Conseil départemental de Mayotte. Le Conseil d'État lui répond que ces consultations n'étaient pas requises car il ne s'agissait pas de dispositions relatives au fonctionnement et à l'organisation du CNOUS et CROUS ou ayant pour objet de prévoir des adaptations particulières à Mayotte. Le conseil ajoute que le fait que de précédents décrets modifiant les mêmes dispositions du code de l'éducation aient été précédés de consultations n'a pas d'incidence.

Enfin, le requérant considère que le décret méconnaît le principe d'égalité puisqu'il prévoit que tous les établissements d'enseignement supérieur reçoivent le même produit de la CVEC, ce à quoi le Conseil d'État répond que si le principe d'égalité « *impose de traiter de la même façon des personnes qui se trouvent dans la même situation, il n'en résulte pas pour autant qu'il oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes* »¹⁸.

Ainsi, le conseil écarte les trois moyens du requérant et rejette sa requête.

Décisions des juridictions judiciaires

[Cour de Cassation, chambre criminelle, 19 novembre 2024, 24-82.627](#)

Filtre QPC - Non transmis au Conseil constitutionnel

Une société requérante a déposé une question prioritaire de constitutionnalité lors d'un pourvoi formé contre un arrêt de la Cour d'appel de Cayenne du 26 mars 2024 la condamnant à une amende de 100 000 euros avec sursis pour une infraction au code de l'environnement.

La question prioritaire de constitutionnalité de la société interroge la constitutionnalité de l'alinéa 2 de l'article 513 du code de procédure pénale. L'alinéa de l'article visé permet au ministère public de s'opposer à l'audition des témoins cités par le prévenu dès lors que ces derniers ont d'ores et déjà été entendus par le tribunal. La société requérante reproche à cette disposition une méconnaissance des articles 6 et 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 en ce qu'elle n'offre pas au prévenu une possibilité similaire lui permettant ainsi de s'opposer à l'audition de témoins cités par le ministère public ou par la partie civile dès lors qu'ils ont déjà été entendus par la tribunal.

¹⁸ V. décision, considérant 8

Ainsi, la Cour de cassation, invitée à répondre à cette question prioritaire de constitutionnalité, note dans un premier temps que la disposition législative contestée applicable au litige n'a pas été déclarée constitutionnelle par le Conseil constitutionnel. Néanmoins, dans un second temps, la Cour de cassation affirme que la question posée ne présente pas un caractère sérieux.

En effet, il apparaît que le prévenu peut s'opposer à l'audition d'un témoin cité par le ministère public ou la partie civile, qu'il ait été entendu ou non par le tribunal. De surcroît, ladite disposition s'avère avoir été établie en faveur du prévenu afin de garantir le droit de faire entendre devant la Cour d'appel un témoin ne s'étant pas exprimé devant le juge de première instance.

De ce fait, la Cour de cassation, compte tenu du défaut de caractère sérieux de la question, estime qu'il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel ladite question.

Cour de Cassation, chambre criminelle, 19 novembre 2024, 24-90

Filtre QPC - non-transmission au Conseil constitutionnel

Le Tribunal de Police de Grasse a transmis à la Cour de cassation une question prioritaire de constitutionnalité survenant à l'égard de l'article 525 du Code de procédure pénale. En vertu de ce dernier, le ministère public peut opter pour une procédure simplifiée. Pour ce faire, le ministère public communique au juge du tribunal de police le dossier de la poursuite et ses réquisitions ; le juge statue ensuite via une ordonnance pénale portant relaxe ou condamnation à une amende, sans débat préalable. Il peut toutefois, si le débat contradictoire lui semble pertinent, notamment en cas de probable condamnation, renvoyer le dossier au ministère public afin de reprendre une procédure ordinaire.

Après avoir reformulé la question prioritaire de constitutionnalité posée afin de la rendre plus claire sans pour autant en modifier l'objet ni la portée, la Cour de cassation a analysé les trois critères de recevabilité d'une question prioritaire de constitutionnalité afin de s'assurer du respect par les articles 525 et 526 du Code de procédure pénale avec les articles 7, 8 et 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

Si la disposition est applicable au litige et qu'elle n'a pas d'ores et déjà été déclarée conforme à la Constitution, elle ne présente toutefois pas de caractère sérieux, ne permettant pas de prétendre à sa transmission au Conseil constitutionnel.

En effet, selon la Cour de cassation, le recours à la procédure simplifiée répond à l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice. De plus, cette procédure ne prive pas la possibilité de former opposition à la décision du juge et est respectueuse des droits de la défense, du droit à un recours juridictionnel effectif ainsi que du respect du contradictoire. Ainsi, ces procédures offrent des garanties analogues à celle dont on peut bénéficier en procédure ordinaire.

De ce fait, la Cour de cassation ne renvoie pas la question au Conseil constitutionnel.

Actualités

Actualité institutionnelle

Le mois de novembre a été marqué par la conduite des débats relatifs au projet de loi de finance pour 2025. Le gouvernement de Michel Barnier a dû faire face à une situation inédite sous la Vème République car il lui a fallu négocier le projet de loi de finance en tant que gouvernement minoritaire. À ce titre, la menace d'une motion de censure a été utilisée à plusieurs reprises au cours des débats, jusqu'à ce qu'elle ait finalement été votée le 4 décembre 2024 : pour la deuxième fois sous la Vème République, un gouvernement est renversé.

Actualités du Conseil constitutionnel

Réunion inaugurale du comité d'histoire du Conseil constitutionnel

Sous la présidence du Président L. Fabius s'est tenue le 04 novembre la première réunion du comité d'histoire du Conseil constitutionnel. Ses missions sont d'initier, d'appuyer et de valoriser des travaux de recherche sur l'histoire constitutionnelle et sur ses grands débats. La réunion inaugurale a eu pour objet de préciser la nature des premiers travaux du comité. Ont été retenues trois séries de travaux dont les objectifs seront de faciliter l'accès à l'œuvre de G. Vedel, d'encourager la recherche sur les travaux du Président R. Badinter et de permettre la constitution d'archives orales du Conseil constitutionnel.

Remise du prix de thèse de 2024 du Conseil constitutionnel

Le 07 novembre 2024, le président du Conseil constitutionnel a remis le 28^{ème} prix de thèse du Conseil constitutionnel à M. Herinjara Yannick Rajaonson pour sa thèse intitulée « *Le principe de responsabilité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel* », soutenue à l'Université de Montpellier sous la direction du Professeur Alexandre Viala. La consécration du principe de constitutionnalité par la décision n°82-144 DC du 22 octobre 1982 avait suscité des doutes chez une partie de la doctrine. Toutefois, l'auteur démontre par ses analyses que le Conseil constitutionnel aura su, lors des quarante années suivantes, élaborer un principe constitutionnel qui répond aux critiques qui avaient été formulées.

Pédagogie et diffusion de la culture juridique constitutionnelle

Le 21 novembre 2024 a eu lieu la remise des Prix de la 8^{ème} édition du concours « *Découvrons notre Constitution* ». Sur l'ensemble du territoire national, 73 classes de tous niveaux se sont présentées à ce concours. Les cinq classes lauréates ont permis à leur établissement de bénéficier de la part du Conseil constitutionnel d'un prix de 500 euros.

Le 22 novembre 2024 a eu lieu une audience « hors les murs » du Conseil constitutionnel à la Cour d'appel de Rennes. À cette occasion, le président L. Fabius est allé à la rencontre des élèves du lycée René Descartes pour expliquer le rôle et la place de la justice constitutionnelle dans nos institutions.

Ces événements ont été l'occasion pour le Président L. Fabius de mettre en œuvre la dynamique de rapprochement entre le ministère de l'Éducation nationale et le Conseil constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel se dote d'un schéma stratégique d'intelligence artificielle

Le 28 novembre 2024, le Conseil constitutionnel adopte un schéma stratégique favorisant l'adaptation de ses méthodes de travail aux technologies de l'intelligence artificielle. Le schéma adopté est constitué de cinq axes :

- La mise en place d'une veille sur les progrès de l'intelligence artificielle susceptibles d'intéresser le fonctionnement du Conseil constitutionnel,
- La structuration d'une démarche interne continue de formation à l'intelligence artificielle,
- L'élaboration d'une démarche partenariale avec la recherche en intelligence artificielle,
- La mise en œuvre d'une première application dans la gestion administrative du conseil,
- Ainsi que la révision annuelle du schéma stratégique adopté ce jour.

Le schéma stratégique adopté par le Conseil s'inscrit dans le renouvellement de la question de la participation de l'intelligence artificielle dans les activités juridictionnelles. En effet, l'arrivée remarquée en novembre 2022 des intelligences artificielles génératives a rapidement conduit à élargir les enjeux jusqu'alors concentrés autour de la question de la justice prédictive. À ce titre, on peut également citer le rapport du Sénat du 18 décembre 2024 « *IA et professions du droit* ».

Doctrine

Le nouveau numéro de la revue titre 7 du Conseil constitutionnel a été publié en novembre 2024 avec un dossier sur le droit de l'environnement. Le dossier analyse l'évolution de ce droit en droit public français, avec un élément de droit comparé chilien. Les aspects constitutionnels du dossier se concentrent sur l'évolution de l'application de la Charte de l'environnement depuis son adoption.

V. GOESEL-LE BIHAN, « Conciliation entre principes dans la jurisprudence constitutionnelle relative à la protection de l'environnement », *Titre VII*, novembre 2024

Le Conseil constitutionnel, depuis l'adoption de la Charte de l'environnement en 2004, a fait évoluer son contrôle pour améliorer la protection offerte aux droits et libertés contenus dans la charte notamment dans leur conciliation avec d'autres principes constitutionnel. Le renouveau de ce contrôle a été opéré à partir de 2020¹⁹, où le conseil transforme en objectif à valeur constitutionnelle le principe de protection de l'environnement issu du préambule de la charte. Ce contrôle plus favorable est dû à la restriction des atteintes à d'autres libertés pouvant se dresser contre la protection de l'environnement, comme cela peut être le cas de la liberté contractuelle²⁰. L'amélioration du respect des principes du droit environnemental se fait également en renforçant la protection de ces derniers face à des atteintes émanant d'autres principes. En effet, le droit à un environnement sain reconnu à l'article 1 de la charte bénéficie depuis 2020 d'un contrôle équivalent à celui des autres normes du bloc de constitutionnalité²¹. L'article 1^{er} de la charte est ainsi interprété avec le septième alinéa du préambule qui intègre le développement

¹⁹ Décision n°2019-823 QPC, 31 janvier 2020

²⁰ Décision n°2021-968 QPC, 11 février 2022, *Fédération nationale des activités de dépollution [Obligation de stockage des déchets ultimes issus d'activités de tri ou de recyclage pour les exploitants d'installations de stockage des déchets non dangereux]*

²¹ Décision n°2020-809 DC, 10 décembre 2020, *Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières*

durable : cela implique que les mesures allant contre l'article 1^{er} devront nécessairement justifier qu'elles s'intègrent dans une dimension de développement durable²². Néanmoins, tous ces infléchissements bénéfiques pour la protection de l'environnement doivent être mis en perspective avec l'applicabilité globale de la charte qui reste très limitée dans de très nombreux points comme celui de l'absence d'applicabilité directe des articles 3 et 4 de la charte²³.

R. BRETT, « De la non-démocratie environnementale : réflexion critique autour du droit de participer de l'article 7 de la Charte de l'environnement », Titre VII, novembre 2024

L'article 7 de la Charte de l'environnement, adopté en 2005, amenait à penser que le droit de l'environnement serait un moteur pour une évolution des rapports entre les décideurs publics et leurs administrés. Il n'est pas de faire preuve d'un grand activisme que d'affirmer que son interprétation par le Conseil constitutionnel s'est révélée bien en dessous de ces espérances. L'article 7 de la charte de l'environnement énonce que : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ». Bien que cet énoncé puisse paraître ambitieux en ce sens qu'il donne un droit à la participation du public sur l'ensemble des décisions liées à l'environnement, les effets concrets de cet article se sont confrontés à la timidité manifeste du Conseil constitutionnel qui a significativement réduit sa portée et son influence sur la prise de décision publique. En effet, bien que l'article 7 soit quantitativement le plus mobilisé de la charte, notamment en question prioritaire de constitutionnalité où l'on compte plus d'une dizaine de saisines sur ce fondement, les sanctions prononcées par le conseil ont été des plus limitées, sanctionnant avant tout la compétence négative du législateur en l'obligeant à prendre des mesures de participation pour prendre sa décision²⁴. Mais la manière dont il a interprété cette obligation a révélé une vision verticale des rapports entre l'administration et leurs administrés qui ne doivent en aucun cas freiner l'action publique. Les processus de participation se sont révélés être simplement une formalité procédurale supplémentaire renforçant le caractère punitif du droit environnemental perçu par beaucoup de responsables publics. Le conseil ne se cantonne pas à cela mais va également réduire le champ d'application de l'article 7 en le restreignant aux projets ayant une influence « *directe et significative* » sur l'environnement²⁵. Cette restriction va accompagner la vision profondément legaliste du principe de participation, entendu par le conseil comme celui « *défini et limité par la loi* ».

Pour aller plus loin :

- M-A COHENDET, « La Charte a 20 ans : un grand potentiel à valoriser », *titre VII n°13*, novembre 2024

P. MORAGA SARIEGO, « Constitution politique de la République du Chili. La tension entre la protection de l'environnement et le développement économique », Titre VII, novembre 2024

²² Décision n°2023-1066 QPC, 27 octobre 2023

²³ Décision n°2011-116 QPC, 8 avril 2011, *Michel Z. et al.*

²⁴ Décision n°2012-262 QPC, 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement [Projets de règles et prescriptions techniques applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation]*

²⁵ Décision n°2012-282 QPC, 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement et al.*

La protection de l'environnement fait l'objet d'un consensus de la part de tous les Etats. Ce consensus a même amené l'Assemblée générale des Nations unies à prendre une résolution A/76/L.75 du 26 juillet 2022 pour affirmer que le droit à un environnement sain est un droit humain. Néanmoins, comme en France, il existe un grand décalage entre les principes édictés dans les chartes et traités et leurs effets réels sur l'ordonnancement juridique. Un exemple de cette disjonction est la portée du droit à un environnement non pollué²⁶ tel qu'interprété par le tribunal constitutionnel chilien par rapport à d'autres droits et libertés. En effet, la cour a affirmé très tôt que le droit à un environnement non pollué ne peut aller contre une liberté économique²⁷. Le tribunal constitutionnel peut même agir de manière contradictoire en refusant, pour des raisons de coûts et de protection de la propriété privée, le déplacement d'industries générant des nuisances²⁸ demandé par une municipalité, compétente pour prendre ce type de décision²⁹. Ces difficultés rencontrées par le droit de l'environnement chilien mettent en perspective les difficultés internes en droit français dans la mise en place de politiques environnementales ambitieuses, trop souvent cantonnées à des dispositions formelles ou à des limitations à la marge n'ayant presque aucune incidence sur les enjeux visés par ces politiques. Le Conseil constitutionnel a lui aussi développé un grand nombre de mécanismes de conciliation entre les principes environnementaux et les autres droits fondamentaux. Cette attitude se manifeste en France par la délégation au législateur, conséquence directe du légicentrisme traditionnel français. En revanche, la Constitution chilienne s'est construite en opposition à l'Etat ce qui a modifié le rôle du tribunal constitutionnel en matière économique. Son rôle se manifeste par la notion d'état subsidiaire³⁰, qui est celui de garantir aux acteurs économiques la primauté de l'ensemble des actions et la plus grande liberté pour agir dans la sphère économique.

²⁶ Art. 19 n°8 de la Constitution politique de la république du Chili

²⁷ Tribunal constitutionnel, rôle n°146-92

²⁸ Tribunal constitutionnel, rôle n°2684-14, *Affaire cuir Bas*

²⁹ Art. 62 de la Loi Générale sur l'Urbanisme et la Construction

³⁰ L. Galdamez, « Estado Subsidiario y Medio Ambiente », dans I. Obando (dir.), *Estudios Constitucionales y Parlamentarios, en Homenaje al profesor Jorge Tapia Valdés*, Ril Editores, 2015, p. 204