

**La revue de presse juridique
du Master 2 Droit public
fondamental 2023-2024**



Discipline : Droit constitutionnel
Equipe n° 3
Période : Octobre 2023

Conseil constitutionnel

[Décision n° 2023-1063 QPC, 6 oct. 2023, Société Compagnie Gervais Danone](#)

Imposition des sociétés – Restriction à l’entrée – Égalité devant la loi (oui)

Le Conseil constitutionnel a été saisi en juillet d’une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) visant deux dispositions relatives à l’imposition des sociétés. L’article 119 bis du Code général des impôts prévoit ainsi que les revenus distribués de source française perçus par une société établie à l’étranger font en toute hypothèse l’objet d’une retenue à la source, alors qu’aux termes de l’article 209 du même code, cette retenue ne s’applique pas aux sociétés établies en France lorsque celles-ci sont déficitaires. De ce fait, le requérant argue que la loi prévoit une différence de traitement injustifiée en fonction du lieu d’établissement du siège social. En outre, depuis la décision n° 2010-39 QPC du 6 octobre 2010, *Mmes Isabelle D. et Isabelle B.*, le Conseil constitutionnel admet qu’une question prioritaire de constitutionnalité puisse porter sur l’interprétation constante qu’une juridiction fait d’une disposition législative. C’est en vertu de cette extension du champ de la QPC que le requérant demande également au Conseil constitutionnel de contrôler la constitutionnalité de l’interprétation jurisprudentielle du Conseil d’Etat, qui s’appuie sur un arrêt de la Cour de justice de l’Union européenne pour juger que la notion de « société établie à l’étranger » s’entend uniquement des sociétés qui ont leur siège social dans un Etat tiers à l’Union européenne. Ainsi, les revenus distribués de source française perçus par une société établie dans un Etat-membre ne font pas l’objet d’une retenue à la source lorsque cette société est déficitaire — ce qui constitue à nouveau, pour le requérant, une atteinte au principe d’égalité devant la loi.

Dans une décision laconique, le Conseil constitutionnel commence par rappeler qu’en vertu de l’article 6 de la Déclaration des droits de l’Homme et du citoyen (DDHC), la loi peut discriminer lorsqu’elle règle des situations différentes ou lorsque cela se justifie par un motif d’intérêt général, pourvu que la différence de traitement soit en rapport direct avec l’objet de la

loi. Il étudie ensuite l'interprétation jurisprudentielle des dispositions litigieuses par le Conseil d'Etat, et estime que celui-ci n'a fait qu'adapter le champ d'application de la retenue à la source pour le mettre en conformité avec le droit européen — ce faisant, il n'a pas dénaturé l'objet initial de la loi. Enfin, le juge constitutionnel écarte le grief tiré de la différence de traitement injustifiée opérée par l'article 119 bis du Code général des impôts, en déterminant lapidairement que le lieu d'établissement du siège social constitue bien une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi au sens de l'article 6 de la DDHC, et qu'il peut donc motiver une différence de traitement dans la retenue à la source des sociétés. La disposition visée par le requérant et son interprétation par le Conseil d'Etat ne sont donc pas inconstitutionnelles.

Décision n° 2023-1064 QPC, 6 oct. 2023, Association des avocats pénalistes

Garde à vue – Dignité humaine - Incompétence négative (non) – Réserve d'interprétation

Saisi d'un grief d'incompétence négative du législateur, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 63-5 al. 1 du Code de procédure pénale, qui dispose que « *La garde à vue doit s'exécuter dans des conditions assurant le respect de la dignité de la personne* ». Pour les requérants, en formulant ainsi cette disposition, le législateur est resté en-deçà de sa compétence car il lui revenait de prévoir qu'une décision de garde à vue doive être subordonnée à des conditions matérielles d'accueil permettant d'assurer la dignité des personnes retenues.

Si le principe de sauvegarde de la dignité humaine invoqué par les requérants n'a aucun fondement textuel dans le bloc de constitutionnalité, sa valeur constitutionnelle est reconnue par le Conseil depuis sa décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994, *Loi Bioéthique* sur le fondement du préambule de la Constitution de 1946. En matière de mesures privatives de liberté, le juge constitutionnel estime de manière constante (et il le rappelle dans cette décision) qu'il appartient aux autorités judiciaires et aux autorités de police judiciaire compétentes de veiller à ce que ces mesures soient, en toutes circonstances, mises en œuvre dans le respect de la dignité de la personne.

Le Conseil rappelle ensuite que le législateur a prévu différentes garanties pour assurer le respect de la dignité des personnes gardées à vue, et cite à titre d'exemple le droit d'être examiné par un médecin et l'obligation faite aux officiers de police judiciaire de consigner les heures de repos et de repas dans le procès-verbal de garde à vue – il est toutefois intéressant de relever que cette obligation est purement formelle, puisque son non-respect n'emporte aucun effet sur la régularité de la procédure (Crim., 1^{er} févr. 1995, n° 94-85.223). Forts de ces observations, les juges de la rue de Montpensier estiment que ces garanties sont suffisantes et que le législateur n'a donc pas méconnu l'étendue de sa compétence en n'assortissant pas l'article 64 du Code de procédure pénale d'une exigence de conditions matérielles d'accueil. Toutefois, le Conseil émet une réserve d'interprétation à l'adresse des juges judiciaires, en précisant que cette disposition doit s'interpréter comme « *imposant au magistrat compétent de prendre immédiatement toute mesure permettant de mettre fin à cette atteinte ou, si aucune mesure ne le permet, d'ordonner sa remise en liberté* » - et qu'à défaut, « *la personne gardée à vue dans des conditions indignes peut engager la responsabilité de l'État* ».

Lecture conseillée : PONSEILLE, A. « L'indignité des conditions matérielles de garde à vue saisie par le Conseil constitutionnel », *Questions constitutionnelles*, 9 nov. 2023

Décision n° 2023-1065 QPC, 26 oct. 2023, Association France énergie éolienne

Contrats de complément de rémunération – Arrêté ministériel – Incompétence négative (oui)

Le Conseil d'Etat a saisi, le 26 juillet 2023, le Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article 38 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

L'article critiqué modifiait des contrats offrant un complément de rémunération pour les entreprises produisant de l'électricité issue d'énergies renouvelables, en supprimant avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2022 un système de plafonnement des reversements dus par ces entreprises à la société EDF. La disposition renvoyait également à un arrêté ministériel la fixation d'un prix seuil sur la base duquel sont calculés les reversements dus. Les requérants arguaient d'une part que cette application rétroactive aux contrats en cours portait une atteinte disproportionnée au droit au maintien des conventions légalement conclues, et d'autre part qu'en renvoyant la fixation du prix au pouvoir réglementaire, le législateur avait méconnu sa propre compétence.

Pour répondre au premier grief, le juge constitutionnel puise dans les articles 4 et 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen le principe constitutionnel, constant depuis sa décision n° 2002- 465 DC du 13 janvier 2003, *Loi relative aux salaires* (qui est un revirement de son ancienne jurisprudence *Aubry* du 10 juin 1998), selon lequel le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant. Étudiant ensuite les travaux préparatoires de la loi, le Conseil constitutionnel y trouve bien des motifs d'intérêt général justifiant l'atteinte portée au droit au maintien des conventions légalement conclues, et écarte donc l'inconstitutionnalité fondée sur ce moyen. Toutefois, le Conseil reconnaît qu'en ayant renvoyé au pouvoir réglementaire la fixation des prix seuil, le législateur a méconnu sa propre compétence dans des conditions affectant ce droit au maintien des conventions légalement conclues. C'est donc ce moyen, visant l'incompétence négative du législateur, qu'il accueille pour déclarer l'article inconstitutionnel et l'abroger avec effet immédiat.

Décision n° 2023-1066 QPC, 27 oct. 2023, Association Meuse nature environnement

Stockage en couche géologique profonde – Droits des générations futures – Atteinte justifiée (oui)

Dans une décision très attendue, le Conseil constitutionnel a contrôlé la conformité à la Constitution de l'article L542-10-1 du Code de l'environnement, qui encadre le régime de stockage en couche géologique profonde des déchets radioactifs. En effet, si cet article consacre un principe de réversibilité visant à permettre aux générations futures de « défaire » ce qui aura été fait par leurs prédécesseurs, les requérants arguaient que le mécanisme d'enfouissement ainsi prévu est, en réalité, irréversible *de facto* et porte atteinte au droit des générations futures de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

C'est ce droit au bénéfice des générations futures, aussi appelé « principe de solidarité intergénérationnelle » car il crée des obligations pour les générations présentes, qui était au cœur de la décision du Conseil constitutionnel. Accueillant les moyens soulevés par les requérants, le juge constitutionnel a interprété l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement à la lumière de l'alinéa 7 de son préambule, pour élargir le champ d'application du droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé non seulement aux générations futures, mais aussi aux « *autres peuples* » mentionnés dans le préambule. En vertu de ce droit, le législateur a le devoir, lorsqu'il « *adopte des mesures susceptibles de porter une atteinte grave et durable à un environnement équilibré et respectueux de la santé, [de] veiller à ce que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne compromettent pas les capacités des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins, en préservant leur liberté de choix à cet égard* ».

Toutefois, ce principe de solidarité intergénérationnelle n'interdit pas toutes les atteintes à l'environnement : le Conseil constitutionnel précise que le législateur peut apporter des limites au droit des générations futures, dès lors que ces limites sont motivées par des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général, et proportionnées à l'objectif poursuivi. Dans le cas d'espèce, le Conseil reconnaît que le stockage en couche profonde de déchets radioactifs est « *susceptible de porter une atteinte grave et durable à l'environnement* » mais estime que le législateur a entendu protéger l'environnement et la santé contre les risques à long terme de dissémination de substances radioactives, tout en évitant de reporter la charge entière de la gestion de ces déchets dangereux sur les seules générations futures. En poursuivant ainsi les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de la santé, et en retenant des modalités « *qui ne sont pas, en l'état des connaissances scientifiques et techniques, manifestement inappropriées à ces objectifs* », le législateur n'a pas méconnu les droits des générations futures et n'avait pas à rechercher si ces objectifs auraient pu être atteints par d'autres voies.

Lecture conseillée : PERRUSO, C. « Protection des droits des générations futures par le Conseil constitutionnel : les apports de la QPC du 27 octobre 2023 », Dalloz actualité, 21 nov. 2023.

Décisions en matière de contentieux électoral

En sa qualité de juge électoral, le Conseil constitutionnel a rejeté les requêtes présentées par deux candidats, l'un de la 8^e circonscription des Français établis hors de France ([2023-6269 AN](#)), l'autre de la 2^e circonscription des Français établis hors de France ([2023-6266/6268 AN](#)). Ces requérants demandaient au juge d'annuler les opérations électorales en vue de la désignation d'un député à l'Assemblée nationale, en arguant notamment des irrégularités dans l'organisation du scrutin, la propagande électorale, le déroulement de la campagne et les opérations de votes. Le Conseil constitutionnel a également été saisi de [dix recours au sujet des élections sénatoriales](#), qui ont eu lieu en septembre.

Saisines du Conseil constitutionnel

Outre les décisions rendues par le Conseil constitutionnel, plusieurs questions prioritaires de constitutionnalité lui ont été renvoyées par le Conseil d'Etat et la Cour de cassation durant le mois d'octobre.

C'est le cas, notamment, de la **chambre criminelle** qui a renvoyé deux QPC. La première ([Crim., 4 oct. 2023, n° 23-90.011](#)) porte sur la dérogation à l'obligation de prêter serment pour les proches et alliés d'une personne prévenue devant la cour d'assises, et la question de savoir si cette dérogation doit aussi s'appliquer aux personnes mises en examen au cours de l'information judiciaire sous peine de créer une différence de traitement injustifiée selon le stade de la procédure. La seconde ([Crim., 10 oct. 2023, n° 23-90.013](#)) porte sur les hypothèses dans lesquelles, au cours de l'enquête pénale et des poursuites, le procureur de la République ou le juge d'instruction ont l'obligation d'aviser le tuteur ou le curateur d'un majeur protégé. Le requérant estime qu'en ne prévoyant pas une telle obligation lorsque le majeur est déféré après une garde à vue, la loi porte atteinte aux droits de la défense protégés par l'article 16 de la DDHC. En se fondant notamment sur le fait que l'article contesté avait déjà, par le passé, fait l'objet de deux déclarations de non-conformité par le Conseil constitutionnel pour des griefs similaires, la Cour de cassation a reconnu le caractère sérieux de la question et l'a renvoyée au juge constitutionnel.

La **première chambre civile** de la Cour de cassation a également renvoyé au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité ([Civ. 1^{re}, 10 oct. 2023, n° 23-40.012](#)) visant une ordonnance, abrogée en 2022 mais toujours applicable aux faits du litige, qui régit les poursuites disciplinaires des notaires et de certains offices ministériels. Dans une décision à la motivation très concise, le juge judiciaire estime que l'absence de mention du droit au silence dans les dispositions organisant ces poursuites justifie le renvoi de cette question au juge constitutionnel.

Également saisie d'une demande de renvoi d'une QPC, la **chambre sociale** de la Cour de cassation a admis le caractère sérieux de la question de savoir si la jurisprudence du juge judiciaire interdisant de remettre en cause le calcul des bénéfices nets d'une entreprise une fois qu'ils ont été attestés, et ce même en cas de fraude, est contraire au droit à un recours effectif ([Soc., 25 oct. 2023, n° 23-14.147](#)). A ce titre, il est intéressant de noter que la Cour de cassation motive ce caractère sérieux en pointant la divergence de jurisprudences entre le juge judiciaire d'un côté, et le Conseil d'Etat et le Tribunal des conflits de l'autre, qui font une interprétation plus conciliante de la disposition litigieuse.

Pour ce qui concerne le juge administratif, le **Conseil d'Etat** a renvoyé deux QPC en octobre. La première ([CE, 9 oct. 2023, n° 475884](#)) s'interroge sur « l'oubli » du législateur de prévoir l'incompatibilité entre mandats de député et de conseiller métropolitain alors que cette dernière fonction est l'équivalent, propre à la Métropole de Lyon, du conseiller départemental — dont le mandat est, lui, bien mentionné dans la liste des incompatibilités. Les requérants voient dans cette rédaction une contrariété au principe d'égalité devant la loi, puisque le mandat

de conseiller métropolitain comporte les mêmes attributions que celui de conseiller départemental. Le second renvoi ([CE, 11 oct. 2023, n° 472830](#)) porte sur les métaux issus de la crémation humaine, dont la loi, qui ne les assimile pas aux cendres du défunt, autorise la récupération et la vente par le crématorium. Le juge administratif estime que la conformité de cette disposition au principe de sauvegarde de la dignité humaine pose une question sérieuse.

Refus de renvoi de QPC

Le mois d'octobre a également vu se succéder des arrêts refusant de renvoyer une question prioritaire de constitutionnalité, dont certains qui méritent d'être signalés.

Ainsi, n'a pas présenté de caractère sérieux aux yeux du Conseil d'Etat l'allégation d'un « oubli » du législateur de préciser les modalités selon lesquelles les établissements d'enseignement supérieur apprécie les mérites des candidats en première année de master ([CE, 13 oct. 2023, n° 467671](#)). N'a pas non plus été jugée sérieuse, la question relative à l'absence de durée maximale pour la peine de retrait temporaire de la carte professionnelle de conducteur de taxi ([CE, 18 oct. 2023, n° 475657](#)). De la même façon, n'est pas sérieuse la question de savoir si le droit de préemption communal pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte est conforme au principe de libre administration des collectivités territoriales ([CE, 13 oct. 2023, n° 464202](#)). Du côté du juge judiciaire, la Cour de cassation a refusé de renvoyer, pour défaut de caractère sérieux, des QPC relatives au repentir actif en matière de tentative d'acte de terrorisme ([Crim. 3 oct. 2023, n° 23-90.012](#)) et à la garantie légale d'évolution salariale des représentants du personnel ([Soc., 10 oct. 2023, n° 23-13.261](#)).

Nomination de rapporteurs adjoints

Le 5 octobre, le Conseil constitutionnel a rendu une [décision n° 2023-157 ORGA](#) portant nomination de neuf rapporteurs adjoints dont cinq maîtres des requêtes au Conseil d'Etat et quatre conseillers référendaires à la Cour des comptes.

Décisions des juridictions administratives

Conseil d'État, Ass., 11 oct. 2023, n° 472669

CSM – Nomination d'un magistrat honoraire – Inconstitutionnalité (non)

Le Conseil d'État a été saisi par le Syndicat de la magistrature d'une demande d'annulation de la décision par laquelle le président du Sénat a nommé une magistrate honoraire en qualité de personnalité qualifiée au Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM). Le syndicat soutient que la nomination d'un magistrat honoraire est contraire à l'article 65 de la

Constitution, qui dispose que les personnalités qualifiées au CSM ne doivent appartenir « *ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif* ».

Le premier apport de cet arrêt est d'établir la compétence administrative pour connaître des litiges concernant la composition du CSM. Le Conseil d'Etat affirme ainsi que la décision contestée constitue une mesure d'organisation du service public de la justice, et qu'à ce titre « *les actes relatifs à la nomination, à la désignation ou à l'élection de ses membres constituent des actes administratifs dont il appartient au juge administratif de connaître* ». Sans la citer, le Conseil d'Etat se fonde ici sur la décision n° C4202 dans laquelle le Tribunal des conflits a jugé que « *Lorsque le litige [est] relatif à l'organisation du service public de la justice, seul le juge administratif a compétence pour en connaître, quel que soit l'objet de cet acte* ». Si la question est rapidement évacuée par le Conseil d'Etat, la solution n'était pourtant pas si évidente qu'elle n'y transparaît dans l'arrêt, puisque dans cette même décision, le Tribunal des conflits rappelait également que « *La juridiction judiciaire est compétente pour connaître des décisions ou mesures qui relèvent du fonctionnement du service public de la justice* ». La composition d'un ordre professionnel de magistrats relève donc, pour le juge administratif, de l'organisation du service public de la justice et non de son fonctionnement. Après avoir affirmé cette compétence, le Conseil d'Etat ajoute qu'il est lui-même « *compétent pour connaître en premier et dernier ressort des litiges relatifs à la composition du Conseil supérieur de la magistrature* ».

Passant ensuite au contrôle de la décision contestée, le Conseil d'Etat juge que les magistrats honoraires ne sauraient être regardés comme appartenant à l'ordre judiciaire « *en raison de la rupture avec le service qui caractérise l'admission à faire valoir ses droits à la retraite* », et ce malgré le lien honorifique qu'ils conservent avec leur ancienne juridiction. La décision du président du Sénat ne méconnaît donc pas l'article 65 de la Constitution, et le recours doit être rejeté.

Lecture conseillée : « Le Conseil d'Etat juge qu'un magistrat honoraire peut siéger au Conseil supérieur de la magistrature », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 42, 23 oct. 2023.

[Conseil d'État, Section, 2 oct. 2023, n° 487874](#)

Office du juge administratif – Pouvoir d'annuler une décision du Conseil constitutionnel (non)

Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat rappelle que des conclusions tendant à demander l'annulation d'une décision du Conseil constitutionnel « *ne relèvent manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative* ».

Rapprochement : Si cette solution paraît évidente en vertu de l'article 62 de la Constitution qui rend les décisions du Conseil constitutionnel insusceptibles de recours, Michel Verpeaux rappelait lors d'une journée d'étude en 2010 que « *[les] rédacteurs de la Constitution [étaient] préoccupés par l'absence de recours contre les décisions du Conseil constitutionnel, notamment devant le Conseil d'Etat, ce qui confirme la possibilité que cette solution pouvait être envisagée* ».

[TA Martinique, juge des référés, 4 oct. 2023, n° 2300550](#)

Référé-suspension – Langue créole – Portée normative d'un acte

Dans une ordonnance du 4 octobre 2023, le juge des référés a rejeté le recours du préfet de la Martinique tendant à la suspension provisoire de l'article 1^{er} de la délibération de l'Assemblée de Martinique qui reconnaissait la langue créole « *comme langue officielle de la Martinique, au même titre que le français* ». Sans se prononcer sur le fond, le juge des référés a estimé que l'article contesté ne constituait qu'une mesure préparatoire à la transmission de la proposition de modification de loi adoptée par l'Assemblée de la Martinique à la Première ministre, à la présidente de l'Assemblée nationale et au président du Sénat. Toutefois, sur appel du préfet, le juge des référés de la Cour administrative d'appel de Bordeaux a jugé, dans une [ordonnance du 21 novembre](#), que l'article litigieux constituait une mesure détachable ayant une portée normative et en a suspendu l'exécution, pour doute sérieux sur sa légalité notamment au regard de l'article 2 de la Constitution, qui dispose que « *La langue de la République est le français* ». Le tribunal administratif de la Martinique doit encore se prononcer sur le fond, qui intéressera notamment les constitutionnalistes en ce qu'il pose la question du statut de la langue française et des langues régionales et minoritaires en France.

Lecture conseillée : HAUTEVILLE, J.-M. « L'officialisation du créole par l'Assemblée de Martinique contestée en justice par l'Etat », *Le Monde*, 4 oct. 2023

La Constitution a fêté son 65^e anniversaire

La Constitution de 1958 a soufflé ses 65 bougies le 4 octobre 2023, ce qui fut l'occasion pour plusieurs personnalités politiques et juridiques de se pencher sur celle qui, autrefois qualifiée de texte « de circonstance », est aujourd'hui la deuxième constitution la plus longue de l'histoire française.

Dans un [discours prononcé au Conseil constitutionnel](#), son président depuis 2016, Laurent Fabius, est revenu sur l'histoire de la Constitution puis, après avoir exprimé son refus de prendre parti sur l'opportunité ou non d'une révision, a tout de même procédé à quelques observations. S'il se félicite que la Constitution de 1958 soit d'une grande stabilité, Laurent Fabius regrette toutefois que cette stabilité soit aujourd'hui synonyme de fixité. Alors qu'une Constitution doit être adaptable, le président du Conseil constitutionnel affirme ressentir un « malaise démocratique » dans la société, qu'il relie à l'absence de révision constitutionnelle depuis 2008. Il profite également de cette prise de parole pour rappeler, peut-être en raison des critiques nourries qui lui ont été adressées après sa décision relative à la réforme des retraites, que le Conseil constitutionnel n'est « *pas un arbitre politique* » - mais que bien au contraire, il a su évoluer et passer de « *chien de garde de l'exécutif* » à « *véritable Cour constitutionnelle* ».

Enfin, le président termine son discours en proposant des pistes d'évolutions futures, notamment la poursuite de la juridictionnalisation de l'institution, le renforcement de son ouverture nationale et internationale, et la suppression des membres de droit.

L'anniversaire de la Constitution fut aussi l'occasion pour le Président de la République, Emmanuel Macron, de [prononcer un discours](#). Tout en rappelant son attachement à la Constitution, qui permet selon lui la stabilité, l'adaptabilité et la protection de l'Etat de droit, le chef de l'Etat s'est expressément positionné contre une révision d'ampleur et un changement de République. Toutefois, se disant conscient des crises (écologique, sociale, démocratique) qui secouent la société, il a exprimé sa volonté de réviser plusieurs mécanismes constitutionnels.

La première piste consiste à réviser l'article 11 de la Constitution pour élargir le champ du référendum législatif, tout en interdisant la remise en cause, par ce biais, d'un texte en cours de discussion ou voté par le Parlement depuis moins de 5 ans. *A contrario*, le résultat d'un référendum devrait être respecté par le Parlement pendant au moins 5 ans – ceci afin d'éviter la « *concurrence des légitimités* ». Le chef de l'Etat a également évoqué une simplification de la procédure du référendum d'initiative partagée (RIP). Pour une partie de la doctrine, notamment la [politologue Laurence Morel](#) et la [constitutionnaliste Marie-Anne Cohendet](#), il n'y a pas d'anomalie à ce que la volonté du peuple puisse interférer avec la volonté du Parlement. Dans la mesure où l'article 3 de la Constitution ne consacre qu'un seul souverain, le peuple, il n'existerait en réalité pas de « concurrence des légitimités », celle du peuple devant en toute hypothèse primer sur celle de ses représentants. De la même manière, si l'élargissement du référendum et du RIP sont accueillis de manière plutôt favorable, l'instrumentalisation de cet outil au cours de l'histoire de France doit mener à ce que son renforcement s'accompagne d'un contrôle du Conseil constitutionnel afin d'éviter des atteintes aux droits de l'Homme.

Le chef de l'Etat a également déclaré vouloir repenser l'architecture territoriale et mener une décentralisation plus aboutie, en étudiant notamment le statut particulier de la Corse et de la Nouvelle-Calédonie. Enfin, et c'est probablement la mesure qui a fait couler le plus d'encre, l'inscription de la liberté des femmes de recourir à l'interruption volontaire de grossesse dans la Constitution a été évoquée. Ce sujet, qui n'est pas nouveau mais est particulièrement prégnant depuis l'arrêt [Dobbs v. Jackson Women's Health Organization](#) par lequel la Cour suprême des Etats-Unis a opéré un revirement de sa jurisprudence [Roe v. Wade](#), avait déjà fait l'objet d'une [proposition de loi constitutionnelle](#) toujours à l'étude au Parlement. Mais le chef de l'Etat a annoncé le 29 octobre vouloir déposer un projet de loi le 13 décembre puis réunir le Parlement en Congrès en mars 2024 pour voter la révision.

Lecture conseillée : Communiqué de presse du Sénat en réaction : « Garantir, dans la Constitution française, la liberté des femmes de recourir à l'IVG : une première mondiale qu'il faut saluer »

[Rapport d'activité 2023 du Conseil constitutionnel](#)

Le Conseil constitutionnel a également profité de l'anniversaire de la Constitution pour publier son dernier rapport d'activité. Du 1^{er} septembre 2022 au 31 août 2023, le juge constitutionnel a rendu 542 décisions, dont 8 relevant du contrôle *a priori*, 49 questions prioritaires de constitutionnalité et plus de 430 relevant du contentieux électoral, dont il est le juge de droit commun.

Sur les huit décisions DC, le Conseil constitutionnel relève que sept ont été des déclarations de non-conformité partielle, pour une seule déclaration de conformité. Ces renvois portaient sur des sujets hétérogènes mêlant finances publiques, réforme des retraites, Jeux olympiques de 2024, accélération de la production d'énergie ou encore protection du droit de propriété. Sur les 49 décisions rendues dans le cadre d'une saisine *a posteriori*, le Conseil fait état de trois censures et 7 réserves d'interprétation. Ces chiffres montrent bien que si les justiciables se sont pleinement saisis de la QPC, celle-ci n'occasionne pas, quantitativement, de bouleversements majeurs dans l'ordonnement juridique. Parmi les décisions QPC les plus notables se trouvent le secret des sources journalistiques, le placement en détention provisoire des mineurs, la question de la fin de vie ou encore l'accès aux données non identifiantes et à l'identité des tiers donneurs pour les personnes nées d'une assistance médicale à la procréation avec des tiers donneurs.

Juge de droit commun du contentieux électoral, le Conseil constitutionnel a également rendu de nombreuses décisions dites « ELEC ». En particulier, le contentieux des élections législatives de 2022 a constitué une partie majeure de son activité. Il a ainsi annulé 7 élections et prononcé 345 sanctions d'inéligibilité.

De manière résiduelle, le juge constitutionnel a été saisi de trois propositions de lois présentées dans le cadre de la procédure du RIP (toutes trois déclarées irrecevables car elles ne portaient pas sur une politique économique ou sociale de la nation au sens de l'article 11 de la Constitution), et de quatre demandes de contrôle de la répartition des compétences entre la loi et le règlement.

Enfin, le rapport d'activité met l'accent sur les efforts fait par le Conseil constitutionnel pour renforcer l'information et le suivi des questions prioritaires de constitutionnalité. Ainsi, la « *question citoyenne* » dispose, depuis le 1^{er} janvier 2022, de son propre site intitulé [QPC360°](#), et de son propre bulletin baptisé [Lettre de la QPC](#), dont le premier numéro a été publié en juillet.

Actualité institutionnelle

[Engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le PLFSS 2024](#)

Le 24 octobre, l'Assemblée nationale a débuté l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2024. Dès le lendemain, la Première ministre a engagé la responsabilité du Gouvernement sur la deuxième partie du PLFSS, en application de l'article 49 al. 3 de la Constitution. Deux motions de censure ont été déposées les 25 et 26 octobre, puis rejetées lors du vote intervenu au cours de la 1^{ère} séance du 30 octobre. Le même jour, la Première ministre a une nouvelle fois engagé la responsabilité du Gouvernement sur la troisième partie et l'ensemble du PLFSS, en application du même article de la Constitution. Une motion de censure déposée le 31 octobre a été rejetée lors du vote intervenu au cours de la séance du 4 novembre. Ainsi, puisqu'aucune motion de censure n'a été adoptée, la 3^{ème} partie et l'ensemble du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2024 sont considérées comme adoptées en première lecture.



[A Villers-Cotterêts, la langue française « ciment de la nation »](#)

Emmanuel Macron a prononcé un discours d'inauguration de la Cité internationale de la langue française au château de Villers-Cotterêts le 30 octobre. Prenant position sur l'écriture et le langage inclusifs (dont il faut rappeler qu'une proposition de loi visant à l'interdire est actuellement [en navette au Parlement](#)), le chef de l'Etat a précisé que la langue française est le « ciment de la nation » en vertu de l'article 2 de la Constitution. Le choix de cette ville pour accueillir la Cité internationale n'est d'ailleurs pas un hasard, puisque l'ordonnance de Villers-Cotterêts de 1539 a été le premier acte juridique déclarant que la langue française est la langue de l'administration et du droit, en lieu et place du latin.

Renouvellement des instances au Sénat

Par un [vote au Sénat du 2 octobre 2023](#), Gérard Larcher, membre du groupe Les Républicains, a été réélu président de cette chambre avec 218 voix sur 320 suffrages exprimés. Il exerce cette fonction de manière continue depuis le 1^{er} octobre 2014, après avoir été élu président du Sénat une première fois le 1^{er} octobre 2008.

Ce vote fait suite aux élections sénatoriales du 24 septembre 2023 qui ont permis le renouvellement de la moitié de la chambre, soit 170 sièges. La nouvelle composition du Sénat est parue au Journal officiel de la République du 1^{er} octobre 2023 sous la forme d'une [liste par circonscription des sénateurs proclamés](#) à l'issue de ce scrutin.

Dispositions législatives et réglementaires

[Loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027](#)

Deux projets de loi réformant la justice et les corps judiciaires ont été adoptés par le Parlement le 10 octobre après l'intervention d'une commission mixte paritaire et déferés au Conseil Constitutionnel, qui a rendu une décision de non-conformité partielle avec réserves d'interprétation le 16 novembre. La loi a été promulguée le 20 novembre.

Ces textes prévoient une augmentation de 21,2% du budget du ministère de la Justice et la création de plus de 9 000 emplois, dont 1 500 postes de magistrats et 1 800 postes de greffier. Les projets emportent également habilitation donnée au gouvernement, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, de réécrire la partie législative du Code de procédure pénale afin d'en clarifier la rédaction et le plan. Cette habilitation sera valable 24 mois. Parmi les mesures principales des textes, étaient prévus la possibilité de réaliser par visioconférence les visites médicales des personnes gardées à vue, un élargissement expérimental, pour 4 ans, de la compétence de certains tribunaux de commerce (qui prendront pour l'occasion le nom de « tribunaux des activités économiques ») ou encore la possibilité, dans le cadre d'une enquête ou d'une instruction, d'activer à distance des appareils électroniques à l'insu de leur propriétaire pour procéder à sa localisation et à la captation d'images et de sons.

Dans sa [décision n° 2023-855 DC du 16 novembre 2023](#), le Conseil constitutionnel a toutefois censuré la captation d'images et de sons (mais pas la géolocalisation) en ce qu'elle constitue une atteinte disproportionnée au droit à la vie privée, et émis des réserves d'interprétation sur plusieurs autres dispositions.

Propositions de lois relatives aux autorités administratives indépendantes et aux autorités publiques indépendantes

En octobre ont été déposées deux propositions de loi, dont l'une constitutionnelle, visant à encadrer les mandats des membres des autorités administratives et publiques indépendantes (AAI et API) et à renforcer les pouvoirs du Parlement en matière de nominations au sein de ces autorités.

L'objectif de la [première proposition](#) est, selon l'exposé des motifs, de renforcer l'indépendance des membres des AAI et API en évitant notamment l'émergence de conflits d'intérêts. A cette fin, le texte ajoute des incompatibilités à celles qui existaient déjà – notamment les fonctions de ministre, de membre d'un cabinet ministériel ou présidentiel, de directeur d'administration centrale dont le champ de compétence recouvre celui de l'AAI ou de l'API ou de membre d'une autre autorité. Seraient également incompatibles les nominations de personnes qui ont exercé l'une de ces fonctions dans les trois années précédant la nomination, ou cinq ans pour les membres d'une autre autorité.

La [seconde proposition](#) a pour but de renforcer de faciliter le pouvoir de la commission parlementaire compétente, en lui permettant de rejeter la nomination des présidents des AAI et API à la moitié des suffrages exprimés. La proposition vise également à encadrer les pouvoirs de nomination du Président dans un délai restreint.

[Proposition de loi organique visant à anonymiser les parrainages des candidats à l'élection présidentielle](#)

Une proposition de loi organique déposée le 9 octobre 2023 vise à « anonymiser les parrainages des candidats à l'élection présidentielle ». À l'heure actuelle, pour pouvoir se présenter à l'élection présidentielle, il est nécessaire d'obtenir 500 signatures d'élus locaux, qui sont rendues publiques. Pour l'auteur de la proposition de loi, cette publication entrave le pluralisme politique car elle mènerait à des pressions exercées sur les élus pour les pousser à ne pas parrainer certains candidats. Elle propose donc de modifier l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel direct, afin de rétablir l'anonymat des parrainages.

[Proposition de loi constitutionnelle visant à abroger l'article 40 de la Constitution](#)

Une proposition de loi constitutionnelle, déposée en octobre, visait à supprimer l'article 40 de la Constitution limitant le pouvoir d'initiative parlementaire en matière financière. Le texte, qui a fait l'objet de débats intéressants en séance publique car il porte *in fine* sur les rapports entre pouvoir législatif et exécutif en matière de finances publiques, a été rejeté le 31 octobre 2023.

D'autres textes intéressants ou notables ont été déposés en octobre, tels qu'une proposition de loi organique visant à [rétablir la réserve parlementaire en faveur des communes rurales et des associations](#), une proposition de loi organique visant à [permettre la délégation de vote en cas de grossesse en cours de mandat parlementaire](#) ou encore une proposition de loi visant à [interdire le port de signes ou de tenus manifestant une appartenance religieuse ou politique](#) dans les sorties et les activités organisées dans le cadre scolaire.

Autres publications

Avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme

[La constitutionnalisation de l'interruption volontaire de grossesse : protéger un droit humain de portée universelle](#)

Dans son avis rendu sur la constitutionnalisation de l'interruption volontaires de grossesse, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) rappelle que le droit à l'avortement relève des droits sexuels et reproductifs, qui font partie intégrante des droits humains. Au regard du contexte international de régression de ce droit, même en Europe, la CNCDH se déclare favorable à la constitutionnalisation de ce droit en France. La Commission estime que cela permettrait de renforcer une protection aujourd'hui insuffisante en lui donnant une valeur juridique supérieure à l'actuelle. En outre, cette inscription du droit dans la Constitution aurait un impact symbolique et international considérable.

Toutefois, pour que cette constitutionnalisation ait un véritable impact, la CNCDH estime que le texte doit prévoir la protection du droit en lui-même, et non la seule garantie qu'il relève du domaine de la loi – comme c'est le cas de la proposition de loi actuellement à l'étude au Parlement. La Commission recommande en particulier d'insérer ce droit dans l'article 1^{er} de la Constitution.

[Avis sur les rapports entre police et population](#)

Dans un avis du 19 octobre 2023, la CNCDH constate un dysfonctionnement institutionnel au sein de la police, qui s'est notamment traduit par plusieurs périodes de tensions exacerbées et de violences en 2023 – en particulier lors de la réforme des retraites, et à la suite du décès d'un adolescent pour refus d'obtempérer à Nanterre. D'après la Commission, ce climat a accentué la rupture de confiance, voire la méfiance, entre police et population. Elle appelle donc le gouvernement à se saisir de cette problématique et à prendre des mesures afin de rétablir ce lien. A cette fin, elle renouvelle les recommandations qu'elle avait déjà formulées dans un avis du 11 février 2021 : redéfinir les conditions d'intervention des forces de l'ordre, améliorer la formation et l'encadrement des agents de police et renforcer le contrôle de leurs actes.

Colloques et conférences

Plusieurs colloques et conférences intéressant des notions de droit constitutionnel se sont tenus durant le mois d'octobre, dont certains peuvent être indéfiniment visionnés en ligne. De manière particulièrement notable, le Conseil constitutionnel a organisé un colloque sur « Les élections face aux défis du XXI^e siècle » proposant l'étude de deux grands thèmes : la campagne électorale face aux évolutions structurelles de l'espace démocratique d'une part, et les différents modèles de contrôle du processus électoral d'autre part. L'enregistrement est à retrouver [sur le site du Conseil constitutionnel](#).

Le Sénat a également organisé un colloque sur le thème du financement des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales, dont des captations vidéo sont disponibles [sur le site de l'institution](#). Enfin, la Cour de cassation a proposé une conférence sur le renvoi préjudiciel, garant des droits fondamentaux de l'Union dans un environnement national et européen renouvelé — dont la vidéo est à retrouver [sur le site de la juridiction](#).

Parution de livres, ouvrages et manuels

BACHERT-PERETTI, Audrey & JENSEL-MONGE, Priscilla (Dir.). *Les droits fondamentaux : quels enjeux pour le Parlement ?* Mare & Martin, coll. Droit & Science politique, 19 octobre 2023, 388 pages.

BLACHÈRE, Philippe & GARRIGUES, Jean. *La Constitution de 1958 à nos jours*, La Documentation française, 2^e éd., 10 octobre 2023, 297 pages.

CHABRIER, Loïc & SACCUCCI, Yann. *Histoire constitutionnelle et politique de la V^e République*, Ellipses, 10 octobre 2023, 184 pages.

DE PADIRAC, Hortense & MOCK-GRUET, Mélody. *Le petit guide du contrôle parlementaire*, L'Harmattan, coll. Editions Pepper, 17 octobre 2023, 232 pages.

GAHDOUN, Pierre-Yves. *Droit constitutionnel de l'économie*, LexisNexis, 11 octobre 2023, 430 pages.

LABATUT-ESPLUGAS, Pierre. *Le Conseil constitutionnel*, Dalloz, coll. Connaissance du droit, 10^e éd., 19 octobre 2023, 216 pages.

SCHOETTL, Jean-Éric. *Une si puissante justice*, Dialogues, coll. Mercuriales, 5 octobre 2023, 80 pages.

Articles de doctrine

Le Professeur Pierre-Yves Gahdoun a annoncé le lancement d'une nouvelle revue entièrement en ligne, baptisée [Questions constitutionnelles](#). Le premier dossier publié dans le cadre de cette revue porte sur la [longévité constitutionnelle](#) et consacre plusieurs réflexions autour de l'anniversaire de la Constitution du 4 octobre 1958.

CAMBY, J.-P. et SCHOETTL, J.-E. « 65^e anniversaire de la Ve République : âge de la maturité ou âge de la retraite ? », *Petites affiches* n° 10, 31 oct. 2023.

CHAVENT-LECLERE, A.-S. « Droit de se taire devant la commission d'instruction de la Cour de Justice de la République », *Procédures* n° 10, 1^{er} oct. 2023.

COLEMAN, P. « La sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation en matière économique », *Droit Administratif* n° 10, 1^{er} oct. 2023.

COLLECTIF. Dossier « L'obstruction parlementaire », *Revue française de droit constitutionnel* n° 135, 31 oct. 2023.

COLLECTIF. Dossier « Santé et bioéthique », *Titre VII* n° 11, oct. 2023.

DEROSIER, J.-P. « Gardons la V^e République, mais gardons-la mieux », *Le Monde*, 4 oct. 2023. [[En ligne](#)].

DEYGAS, S. « Les décisions annoncées dans un discours par le président de la République ne sont pas susceptibles de recours », *Procédures* n° 10, 1^{er} oct. 2023.

DUFFY-MEUNIER, A. « Deuxième Conférence Louis Favoreu : Propos introductifs », *Revue française de droit constitutionnel* n° 135, 31 oct. 2023.

EVEILLARD, G. « La sécurité juridique, un principe qui nous gagne ? », *Droit Administratif* n° 10, 1^{er} oct. 2023.

HERZOG, I. « Le contrôle de conventionnalité des débats parlementaires : déférence sans complaisance », *AJDA* n° 36, 30 oct. 2023.

MESSU, M. « La démocratie sociale : une légitimité alternative ? », *Cités* n° 95, 27 oct. 2023.

MEYO, M. E. « Hésitations conceptuelles autour des sources du droit : le juge, source de normes ? », *Les cahiers de la justice* n° 3, 30 sept. 2023.

REGIS, N. « En quels sens peut-on dire du contrôle de conventionnalité mis en œuvre par la Cour de cassation qu'il est abstrait ou concret ? », *Justice et cassation* n° 1, 28 sept. 2023.

- RICHARD DE LA TOUR, J.** « Les atteintes à l'indépendance de la justice et les conséquences sur le fonctionnement du droit de l'Union », *Justice et cassation* n° 1 du 28 sept. 2023.
- RIHAL, H.** « La répartition chaotique des compétences juridictionnelles en matière d'aide sociale à l'enfance », *AJDA* n° 36, 30 oct. 2023.
- ROUSSEAU, D.** « Une révision de la Constitution s'impose sous peine de rendre inévitable une révolution », *Le Monde*, 4 oct. 2023. [[En ligne](#)].
- SOULET, M.** « La démocratie participative en Suisse », *Cités* n° 95, 27 oct. 2023.
- VAN OUTRYVE, S.** « Des Gilets jaunes à l'Assemblée Citoyenne de Commercy : les enjeux politiques et constitutionnels d'une expérience de démocratie directe communaliste », *Participations* n° 36, 25 oct. 2023.
- ZAGREBELSKY, G.** « Réflexion de déontologie constitutionnelle. Un dilemme pour les constitutionnalistes à l'heure des difficultés du constitutionnalisme », *AJ Collectivités territoriales* n° 10, 19 oct. 2023.