

Conférence de Laurent Fabius, Président du Conseil constitutionnel

devant les auditeurs de justice de la promotion 2024 de l'École nationale de la magistrature

Jeudi 27 juin 2024 - Bordeaux

Seul le prononcé fait foi

Madame la directrice,
Madame la première présidente, Monsieur le procureur général,
Monsieur le président, Madame la procureure,
Madame la bâtonnière, Monsieur le vice-bâtonnier,
Mesdames et Messieurs les professeurs,
Mesdames et Messieurs les auditrices et les auditeurs de justice,
Mesdames et Messieurs,

Madame la directrice de l'École nationale de la magistrature, Nathalie Roret, je vous remercie pour cette nouvelle invitation à venir m'exprimer dans vos locaux.

Il y a un peu plus d'un an, nous avons, en effet, inauguré cette formule. Pour la première fois je crois, le Président du Conseil constitutionnel venait à la rencontre des auditrices et auditeurs de justice. Cette fois, la nouveauté tient donc non plus à l'intervenant mais à l'auditoire, puisque vous êtes quantitativement la plus grande promotion de l'histoire de l'École de la magistrature. Je me réjouis de pouvoir m'exprimer devant autant de futurs magistrates et magistrats dans un moment singulier, celui des débuts de votre formation, où vous arrivez d'horizons divers, animés par un même engagement de servir la justice de notre pays.

Lors de ma première venue l'an dernier, j'avais fait le choix de présenter à vos aînés les mécanismes procéduraux de la question prioritaire de constitutionnalité, dont vous savez qu'elle vit depuis bientôt quinze ans après avoir été créée par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Il me semblait d'autant plus justifié de le faire que, dans le cadre de cette procédure, qui permet à tout justiciable au cours d'une instance d'invoquer la non-conformité d'une disposition législative aux

droits et libertés garantis par la Constitution, les magistrats ont un rôle essentiel. Il leur revient, il vous reviendra de porter un premier regard sur les questions soulevées par les justiciables et leurs conseils, de sorte que le Conseil constitutionnel puisse *in fine* connaître de celles qui présentent un caractère nouveau ou sérieux et qui portent sur des dispositions qu'il n'a jamais déclarées conformes, sauf changement des circonstances de droit ou de fait.

Mon propos de l'an passé n'appellerait aujourd'hui aucune modification et, dans la mesure notamment où il reste largement accessible à chacun par voie numérique, je me garderai de vous l'exposer à nouveau. D'autres occasions se présenteront à vous dans le cadre de votre scolarité d'être formés à cette voie procédurale.

Cette année, je souhaite, en complément de mon propos de l'an passé, aborder la QPC sous un angle plus substantiel, celui de ses apports jurisprudentiels.

Il est vrai, pourrait-on m'objecter, que les apports jurisprudentiels de la QPC ne se dissocient pas du mouvement plus large de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui se construit également par le contrôle a priori des lois. Le rythme de ce contrôle demeure soutenu en cette année qui marque le cinquantième anniversaire de la loi constitutionnelle du 29 octobre 1974 qui a ouvert le prétoire du Conseil à l'opposition parlementaire, bien avant que la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 ne l'ouvre enfin aux justiciables. Sont d'une grande importance – et ont appelé beaucoup de commentaires - c'est le moins de le dire nos décisions, « DC » du 14 avril 2023 sur la réforme des retraites où le Conseil juge que, si l'interaction combinée des procédures mises en œuvre a revêtu un caractère inhabituel, en réponse aux conditions des débats, cela n'a pas eu pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution. De même pour notre décision du 25 janvier 2024 sur la loi relative à l'immigration en application de notre jurisprudence traditionnelle sur les « avancées législatives » ou pour notre décision « RIP » du 11 avril 2024 sur l'accès des étrangers en situation régulière aux prestations sociales.

Mais une excellente raison pour nous à se concentrer sur le droit qui a été reconnu en 2008 par le Constituant aux citoyens eux-mêmes de questionner la conformité des lois à la Constitution est que, pour être lucide, nous vivons une période dans laquelle la nécessité de l'État de droit n'apparaît plus marquée du sceau de

l'évidence pour certains de nos concitoyens. Pour n'en citer qu'un indice, je me réfère aux réactions à une décision QPC que mes collègues et moi avons rendue le 28 mai dernier, par laquelle nous avons jugé que, étaient contraires au principe d'égalité devant la justice, des dispositions excluant du bénéfice de l'aide juridictionnelle, seulement pour certaines matières contentieuses, les étrangers non européens ne résidant pas régulièrement en France. Dans la presse comme sur les réseaux sociaux, on a pu lire une salve inédite de critiques dirigées contre ce qui est qualifié par certains commentateurs de « gouvernement des juges », voire de « coup d'État » du Conseil constitutionnel. Autant, je le déplore, des réactions ont eu souvent pour point commun de déformer tant le raisonnement inscrit dans notre décision que la portée pratique de celle-ci et de confondre le droit qui est notre affaire et la politique qui ne l'est pas.

C'est dans ce climat que, en vous présentant un panorama de la jurisprudence établie depuis quinze ans par le Conseil constitutionnel dans le cadre de la QPC, je m'attacherai à montrer, quoique vous ne soyez probablement pas de ceux qui en doutiez ou l'auriez oublié, combien cette procédure constitue une avancée pour l'effectivité des droits fondamentaux dans notre pays et est un outil majeur pour la défense de nos droits et libertés.

Cette revue de jurisprudence m'importe d'autant plus que l'on observe ces dernières années un certain tassement de l'activité dans le cadre de cette procédure QPC. Le Conseil constitutionnel a rendu en 2023 45 décisions, contre 67 en 2022 et 75 en 2021.

Ces chiffres peuvent s'expliquer par une forme d'érosion naturelle résultant de la « purge » d'un grand nombre de dispositions depuis la création de la procédure, mais d'autres facteurs explicatifs peuvent sans doute être identifiés. Pour mieux les saisir, j'ai installé il y a un an un Observatoire de la question prioritaire de constitutionnalité, dont certains membres nous font l'honneur de leur présence aujourd'hui, et j'ai nommé une ambassadrice de la question prioritaire de constitutionnalité, Madame Patricia Pomonti, magistrate honoraire à la Cour de cassation, également présente, pour qu'elle aille à la rencontre de acteurs de la procédure et recueille leurs observations et idées.

Ces échanges nous permettent d'affiner notre diagnostic sur la pratique actuelle de la QPC.

J'ai souhaité aussi que le Conseil constitutionnel prenne toute sa part à l'amélioration de la connaissance de la question prioritaire de constitutionnalité, en créant en janvier 2023 un site internet, le Portail « QPC 360° », qui doit rassembler toutes les décisions rendues par les juridictions françaises dans le cadre de cette procédure et regroupe de nombreuses ressources pour les professionnels et pour les citoyens. C'est suivant cette même logique de diffusion de la connaissance de la question prioritaire de constitutionnalité que je vous présenterai quelques décisions du Conseil constitutionnel qui ont pour point commun d'avoir, par divers aspects, modifié l'état du droit ou d'avoir eu des conséquences pratiques notables. Je répondrai aussi, si nécessaire, à certaines critiques lues ou entendues à ce sujet.

Ma présentation impose une sélection. Depuis 2010, le Conseil constitutionnel a en effet été saisi de plus de 1100 questions. Il s'est prononcé sur des questions aussi diverses que les relevés d'empreintes sous contrainte, l'accès à la procréation médicalement assistée, les modalités de calcul de certaines cotisations fiscales, le droit de se taire, la valorisation des métaux issus d'une crémation ou encore l'obligation de vaccination.

Assumant la part d'arbitraire qu'implique toute sélection dans un corpus jurisprudentiel fourni, je distinguerai devant vous trois grandes catégories de décisions : celles qui sont venues mobiliser de grands principes de notre démocratie (I), celles qui ont conduit à un renforcement des garanties procédurales (II), celles qui ont apporté des éléments de réponse à ce que nous pourrions appeler les « grands défis de demain » (III).

I. QPC et grands principes démocratiques

A l'occasion de mes plutôt rares interventions publiques, j'ai coutume de rappeler que la Constitution est étymologiquement « ce qui nous tient ensemble ». Certaines décisions rendues en réponse à des questions prioritaires de constitutionnalité en sont d'excellentes illustrations, parce qu'elles mettent en jeu de grands principes ou valeurs qui « constituent » littéralement notre société.

* A ce titre, je débiterai par l'une des décisions les plus emblématiques : la décision du 6 juillet 2018, *Monsieur Cédric H. et autres*, couramment désignée comme décision « Fraternité »¹.

Dans cette affaire, le Conseil constitutionnel avait été saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur deux articles du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Le premier incriminait le fait d'aider un étranger, directement ou non, à entrer, circuler ou séjourner irrégulièrement en France. Le second prévoyait des cas d'exemption pénale en faveur des personnes mises en cause sur le fondement du seul délit d'aide « *au séjour irrégulier* » d'un étranger – et attention ! non pour le délit d'aide à l'entrée et à la circulation irrégulières d'un étranger.

Pour la première fois, le Conseil constitutionnel a consacré la valeur constitutionnelle du principe de fraternité, en relevant que la Constitution se réfère, dans son préambule et son article 72-3, à l'« *idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* » et qu'aux termes de son article 2 « *La devise de la République est « Liberté, Égalité, Fraternité »* ».

Le Conseil a jugé qu'il découlait de ce principe la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national. Il a néanmoins rappelé qu'aucun principe constitutionnel n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national et qu'en outre l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière participe de la sauvegarde de l'ordre public, qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle. C'est donc au législateur qu'il revient d'assurer la conciliation entre le principe de fraternité et la sauvegarde de l'ordre public.

En d'autres termes, et quelles qu'aient pu être les caricatures qui en ont été faites par certains commentateurs, cette décision ne retire rien - j'y insiste - à la prérogative fondamentale de l'Etat de déterminer qui peut entrer ou ne peut pas entrer sur notre territoire. Elle requiert, sur notre territoire, qu'il soit tenu compte d'un devoir d'humanité à l'égard de quiconque s'y trouve en situation de vulnérabilité.

¹ Décision n° 2017-717/718 QPC du 6 juillet 2018, *M. Cédric H. et autre (Délit d'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers d'un étranger)*

A l'aune de ces principes, nous avons jugé que, en réprimant toute aide à la circulation d'un étranger en situation irrégulière, y compris si elle est motivée par un but humanitaire, le législateur n'avait pas assuré une conciliation équilibrée entre le principe de fraternité et l'objectif de sauvegarde de l'ordre public.

En 2020, Robert Badinter, ancien Président du Conseil constitutionnel et grand instigateur de la question prioritaire de constitutionnalité en France, avait rappelé que la création de cette procédure avait permis de « *passer de l'énoncé à la garantie* » des droits. Cette décision en est une illustration, en ce qu'elle montre que, loin d'être évanescent, le principe de fraternité peut emporter des conséquences concrètes.

* Au titre des grands principes de notre démocratie mobilisés dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité, figure également – deuxième exemple - le principe de pluralisme des courants d'idées et d'opinion. Alors que les élections européennes ont eu lieu il y a moins d'un mois et que des polémiques se sont fait jour, durant la campagne électorale, sur le décompte des prises de parole des candidats, notre décision du 31 mai 2017² constitue une référence à retenir.

En substance, l'article du code électoral qui était critiqué accordait aux partis représentés par un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale une durée d'accès aux émissions du service public nettement plus importante qu'aux autres forces politiques.

Dans sa décision, le Conseil a d'abord qualifié le pluralisme des courants d'idées et d'opinions garanti par l'article 4 de la Constitution de « *fondement de la démocratie* ». Puis il en a déduit la règle selon laquelle le législateur doit veiller à ce que les modalités qu'il fixe ne soient pas susceptibles de conduire à des temps d'antenne « *manifestement hors de proportion* » avec la participation à la vie démocratique de la Nation de partis ou groupes politiques dépourvus de groupe parlementaire.

Par conséquent, le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions du code électoral en cause étaient contraires au principe de pluralisme et qu'elles affectaient l'égalité devant le suffrage dans une mesure disproportionnée. Le

² Décision n° 2017-651 QPC du 31 mai 2017, *Association En marche ! (Durée des émissions de la campagne électorale en vue des élections législatives)*

législateur en a déduit de nouvelles règles plus respectueuses de la diversité de la vie politique dans notre pays.

* La QPC a aussi été l'occasion, pour le Conseil, de dégager de nouveaux principes constitutionnels applicables à l'action publique.

Dans une décision du 11 octobre 2019³, nous avons été appelés à nous prononcer sur des dispositions relatives aux modalités de fixation des taux et modalités de perception des droits d'inscription et de scolarité dans les établissements d'enseignement supérieur de l'État. Le Conseil constitutionnel a consacré un principe constitutionnel de gratuité de l'enseignement supérieur public. Renforçant la portée pratique de sa décision, il a précisé que l'exigence de gratuité ne faisait pas obstacle, dans l'enseignement supérieur, à ce que des droits d'inscription « *modiques* » soient perçus en tenant compte, le cas échéant, des capacités financières des étudiants.

Là encore, des critiques parfois passablement caricaturales ont été formulées contre notre décision. Contrairement aux présentations erronées qui en ont été faites par certains, celle-ci ne prive pas les établissements d'enseignement supérieur de toute possibilité de modulation des droits d'inscription et de scolarité. Elle protège, conformément aux exigences du Préambule de 1946, la capacité effective de chaque jeune adulte à accéder à une formation.

Dans un domaine voisin, le Conseil constitutionnel a été saisi par voie de QPC d'un article portant sur la procédure nationale de préinscription en premier cycle universitaire, dite « Parcoursup », qui faisait obstacle à la communication aux candidats et aux tiers des documents relatifs aux algorithmes éventuellement utilisés par les établissements d'enseignement supérieur pour la sélection des candidatures.

C'est à l'occasion de cette affaire que le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 3 avril 2020⁴, a consacré pour la première fois un principe constitutionnel de

³ Décision n° 2019-809 QPC du 11 octobre 2019, *Union nationale des étudiants en droit, gestion, AES, sciences économiques, politiques et sociales et autres (Droits d'inscription pour l'accès aux établissements publics d'enseignement supérieur)*

⁴ Décision n° 2020-834 QPC du 3 avril 2020, *Union nationale des étudiants de France (Communicabilité et publicité des algorithmes mis en œuvre par les établissements d'enseignement supérieur pour l'examen des demandes d'inscription en premier cycle)*

droit d'accès aux documents administratifs, qu'il a rattaché à l'article 15 de la Déclaration de 1789.

En nous fondant sur ce principe, nous avons validé les dispositions contestées, mais en jugeant, par une réserve d'interprétation, qu'une fois la procédure « Parcoursup » achevée, chaque établissement d'enseignement supérieur devait rendre compte des critères en fonction desquels avaient été examinées les candidatures, en précisant le cas échéant dans quelle mesure des traitements algorithmiques avaient été utilisés.

Non seulement cette décision permet désormais aux candidats évincés dans le cadre de « Parcoursup » de connaître le fonctionnement global du mécanisme de sélection mis en œuvre par chaque établissement, mais plus fondamentalement, cette décision a introduit une idée de transparence des données publiques : une preuve supplémentaire des apports tangibles de la question prioritaire de constitutionnalité pour les citoyens.

II. QPC et renforcement des garanties procédurales

J'en viens à une autre catégorie de décisions, celles qui ont renforcé des garanties procédurales, ce qui concourt de près à la protection des droits et libertés. A cet égard, je rappelle la si belle et juste formule de Rudolf von Jhering « *Ennemie jurée de l'arbitraire, la forme est la sœur jumelle de la liberté* ».

Les décisions QPC relevant de cette catégorie sont nombreuses. Dans le temps limité dont je dispose, j'ai choisi d'en sélectionner certaines qui ont particulièrement fait évoluer le rôle et les pratiques des magistrats et des avocats.

* Je commencerai par la décision du 30 juillet 2010 sur la garde à vue⁵, qui, à l'époque, a été perçue au premier instant comme un véritable séisme par des praticiens mais dont nul ne songerait aujourd'hui, je crois, à douter de la pertinence. En une seule décision, cinq articles importants du code de procédure pénale ont été censurés, parce qu'ils autorisaient l'audition de la personne gardée

⁵ Décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, *M. Daniel W. et autres (Garde à vue)*

à vue sans permettre à celle-ci, pourtant retenue contre sa volonté, de bénéficier de « *l'assistance effective d'un avocat* », et alors qu'elle ne se voyait pas notifier son droit de garder le silence.

Il y a moins de quinze ans, une personne pouvait ainsi faire l'objet, en France, d'une garde à vue pendant 24 ou 48 heures sans avoir été avisée de son droit de se faire assister par un avocat – garantie qui nous semble aujourd'hui évidente.

Dans cette décision, le Conseil avait d'abord constaté que la pratique du recours à la garde à vue avait fait d'elle « *la phase principale de constitution du dossier de la procédure en vue du jugement de la personne mise en cause* ». Et c'est en tenant compte de ces évolutions qu'il a jugé que la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, ne pouvait plus être regardée comme équilibrée et, par suite, que les articles contestés étaient contraires aux principes de présomption d'innocence et de garantie des droits résultant de la Déclaration de 1789.

* Plus largement, la QPC a permis de mieux garantir les droits des justiciables faisant l'objet de mesures de privation de liberté.

En témoignent les décisions du 2 octobre 2020⁶ et du 16 avril 2021⁷, rendues sur le fondement du principe de la sauvegarde de la dignité de la personne humaine, dont la valeur constitutionnelle avait dès 1994 été reconnue par le Conseil constitutionnel⁸.

Le Conseil constitutionnel s'est fondé sur ce principe, associé à celui du droit au recours effectif, pour censurer les dispositions en cause. Là encore, il s'est livré préalablement à une analyse approfondie de l'état du droit. Il a relevé que les voies de recours devant le juge administratif ne garantissaient pas qu'il soit mis fin à la détention indigne et que l'atteinte à la dignité résultant des conditions de détention

⁶ Décision n° 2020-858/859 QPC du 2 octobre 2020, *M. Geoffrey F. et autre (Conditions d'incarcération des détenus)*

⁷ Décision n° 2021-898 QPC du 16 avril 2021, *Section française de l'internationale des prisons (Conditions d'incarcération des détenus II)*

⁸ Décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994, *Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal*

ne constituait pas un motif pouvant justifier à lui seul une mise en liberté ou un aménagement de peine.

Certes, la Cour européenne des droits de l'homme, dans son arrêt *J.M.B. et autres contre France* du 30 janvier 2020, et la Chambre criminelle de la Cour de cassation, dans son arrêt du 8 juillet 2020, avaient déjà rendu des décisions statuant dans le même sens. Pour autant, c'est bien la décision du Conseil constitutionnel, compte tenu de son effet *erga omnes*, qui a imposé au législateur d'engager une réforme en la matière. Ainsi, à la suite de notre décision du 2 octobre 2020, le législateur a créé un article 803-8 du code de procédure pénale, qui permet à toute personne détenue de saisir le juge judiciaire afin qu'il soit mis fin aux conditions indignes de détention qu'elle allègue.

Nous voyons par là que, loin de se concurrencer, le contrôle de constitutionnalité des lois et le contrôle de leur conventionnalité peuvent s'articuler utilement au service de la protection des droits et libertés fondamentaux.

Le 6 octobre 2023⁹, le Conseil constitutionnel a statué sur la question voisine des conditions d'exécution de la garde à vue. Tout en validant le texte, il a précisé dans une réserve d'interprétation que, en cas d'atteinte à la dignité d'une personne résultant des conditions de sa garde à vue, le magistrat compétent devait immédiatement prendre toute mesure afin de mettre fin à cette atteinte ou, à défaut, ordonner sa remise en liberté.

Toutefois, la privation de liberté ne concerne pas uniquement la matière pénale et je veux ici mentionner les décisions relatives à l'isolement et à la contention dans le cadre d'une hospitalisation sans consentement. Dans la décision du 19 juin 2020¹⁰, l'isolement et la contention – qui consistent, respectivement, à placer la personne hospitalisée dans une chambre fermée et à l'immobiliser – ont été qualifiées par le Conseil de mesures de privation de liberté. Ce faisant, le Conseil a rendu applicable à celles-ci le principe de liberté individuelle garanti par l'article 66 de la Constitution, dont la protection est confiée à l'autorité judiciaire.

⁹ Décision n° 2023-1064 QPC du 6 octobre 2023, *Association des avocats pénalistes (Conditions d'exécution des mesures de garde à vue)*

¹⁰ Décision n° 2020-844 QPC du 19 juin 2020, *M. Éric G. (Contrôle des mesures d'isolement ou de consentement dans le cadre de soins psychiatriques sans consentement)*

Le Conseil constitutionnel a ensuite raisonné en deux temps. D'abord, il a estimé que le législateur avait fixé des conditions de fond et des garanties de procédure permettant que ces mesures n'interviennent que dans les cas où elles sont adaptées, nécessaires et proportionnées à l'état de la personne qui en fait l'objet. Toutefois, il a rappelé que la liberté individuelle implique l'intervention du juge « *dans le plus court délai possible* ». Or, il a relevé que le recours à ces mesures n'était ni limité ni soumis, au-delà d'une certaine durée, au contrôle systématique du juge. L'article contesté a donc été censuré.

A la suite de cette décision, le législateur a modifié le régime applicable et le Conseil a eu rapidement à en connaître. Par une décision du 4 juin 2021¹¹, nous avons constaté que si le nouveau régime fixait désormais une durée maximale à la mesure et instituait une possibilité, pour le juge des libertés et de la détention, de se saisir d'office ou d'être saisi aux fins de mainlevée de celle-ci, cette intervention du juge judiciaire n'avait aucun caractère systématique. A peine un an après sa précédente décision, le Conseil a donc conclu à l'inconstitutionnalité du nouveau texte, contraignant le législateur à le modifier.

Ces décisions, en ouvrant la voie à des évolutions procédurales majeures dans l'intérêt des justiciables privés de leur liberté, ont aussi eu pour effet de confier aux magistrats de nouvelles missions de contrôle, qu'il vous appartiendra, le moment venu, d'exercer.

* Pour terminer sur ce florilège des évolutions procédurales marquantes rendues possibles par la question prioritaire de constitutionnalité, je souhaite dire un mot de la décision du Conseil constitutionnel du 2 mars 2018 relative à la motivation des arrêts de cour d'assises¹².

Jusqu'alors, le code de procédure pénale prévoyait uniquement, en cas de condamnation, la motivation de la culpabilité. Cette règle était interprétée strictement par la Cour de cassation. Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité sur ce sujet, le Conseil constitutionnel, en se fondant sur les articles 7, 8 et 9 de la Déclaration de 1789 et sur le principe d'individualisation des peines, a jugé que ces exigences constitutionnelles imposaient la motivation

¹¹ Décision n° 2021-12/913/914 QPC du 4 juin 2021, *M. Pablo A. et autres (Contrôle des mesures d'isolement ou de contention dans le cadre des soins psychiatriques sans consentement II)*

¹² Décision n° 2017-694 QPC du 2 mars 2018, *M. Ousmane K. et autres (Motivation de la peine dans les arrêts de cour d'assises)*

des décisions de condamnation, tant pour la culpabilité que pour la peine, et que la disposition contestée n'y était donc pas conforme.

III. QPC et réponses aux défis de demain

Après avoir évoqué des décisions intéressant avant tout les justiciables et les professionnels du droit, j'en viens à une troisième catégorie de décisions à la portée sans doute plus vaste parce qu'elles font écho à certains des grands débats qui animent notre société, relatifs aux « défis de demain ».

* Je commencerai par évoquer la protection de l'environnement, qui a pris une dimension nouvelle dans le contexte du changement climatique et de la crise écologique. Dans ce domaine, deux décisions rendues dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité méritent particulièrement d'être mentionnées.

La première est celle du 31 janvier 2020¹³. Dans cette affaire, le Conseil constitutionnel devait se prononcer sur la constitutionnalité d'un article du code rural et de la pêche maritime interdisant la vente en France et l'exportation de produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives considérées comme nocives.

Mes collègues et moi avons consacré par cette décision un objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, « *patrimoine commun des êtres humains* », qui découle du préambule de la Charte de l'environnement. Je souligne que les « objectifs de valeur constitutionnelle » sont des normes sur le fondement desquelles le législateur peut apporter des restrictions à des droits ou libertés garantis par la Constitution. Leur reconnaissance par le Conseil, loin d'être rhétorique, a donc une réelle importance pratique.

Dans l'affaire en cause, le Conseil a estimé que le législateur avait voulu empêcher que des entreprises établies en France participent par la commercialisation de produits nocifs, aux atteintes à l'environnement et à la santé qui peuvent en

¹³ Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes (Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques)*

résulter et que cette atteinte à la liberté d'entreprendre était donc en lien avec les objectifs de valeur constitutionnelle précités.

L'an dernier, j'avais dit à vos prédécesseurs qu'il était probable que des questions prioritaires de constitutionnalité soient posées sur le fondement de la prise en compte des intérêts des « générations futures », dont la valeur constitutionnelle avait été reconnue dès l'année 2022. L'activité contentieuse du Conseil a confirmé cette prévision.

En effet, dans une décision du 27 octobre 2023¹⁴, le Conseil constitutionnel a jugé dans des termes inédits qu'il découle de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, éclairé par le septième alinéa de son préambule que, lorsqu'il adopte des mesures susceptibles de porter une atteinte grave et durable à un environnement équilibré et respectueux de la santé, le législateur doit veiller à ce que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne compromettent pas « *la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* », en préservant leur liberté de choix à cet égard.

Dans le cas d'espèce, le Conseil a relevé qu'en permettant le stockage en installation souterraine de déchets radioactifs, les dispositions contestées étaient susceptibles de porter une atteinte grave et durable à l'environnement, mais que le législateur avait fixé un certain nombre de garanties pour prévenir le risque de telles atteintes. Ce dispositif a donc été jugé conforme aux exigences de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement.

Notre décision rejoint la jurisprudence que nos homologues du tribunal constitutionnel fédéral de Karlsruhe ont dégagée sur le fondement de l'article 20a de la Loi fondamentale qui impose depuis 1994 à l'Etat fédéral de protéger, y compris à l'égard des « générations futures », les fondements naturels de la vie. Sur le fondement de cette disposition, le Tribunal a sanctionné, en 2021, l'insuffisance des mesures prises par le législateur fédéral pour assurer la réduction des émissions de gaz à effet de serre après 2030.

¹⁴ Décision n° 2023-1066 QPC du 27 octobre 2023, *Association Meuse nature environnement et autres (Stockage en couche géologique profonde des déchets radioactifs)*

* Autre « défi de demain » dont je souhaite dire quelques mots : le numérique, qui questionne les articulations habituelles entre les principes en vigueur, spécialement lorsqu'il est mobilisé dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

Dans une décision du 10 février 2017¹⁵, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions instaurant le délit de consultation habituelle de sites internet à caractère terroriste. Pour aboutir à cette conclusion, le Conseil a vérifié si ces atteintes à la liberté de communication présentaient un caractère nécessaire, adapté et proportionné.

Il a démontré que les autorités judiciaire et administrative disposaient déjà de prérogatives pour contrôler et incriminer les contenus à caractère terroriste et anticiper d'éventuels actes de terrorisme, et qu'à cet égard, le nouveau délit ne remplissait pas la condition de nécessité. Ensuite, il a relevé, en substance, que le délit pouvait être caractérisé sans que soit exigée la démonstration d'une quelconque intention terroriste.

La réponse du législateur à cette décision de censure est intervenue rapidement, par la loi du 28 février 2017, qui a rétabli sous une nouvelle rédaction le délit. Saisi de ces nouvelles dispositions, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 15 décembre 2017¹⁶, s'est prononcé dans le même sens que dans sa décision précédente. De même, dans une décision du 19 juin 2020¹⁷, le Conseil constitutionnel a réaffirmé une position similaire à ses décisions de 2017, par le biais d'une réserve d'interprétation.

La protection de la liberté de communication, nous le savons, demeurera plus que jamais, par l'effet des évolutions technologiques, un élément central de l'office des juges que nous sommes. Le Conseil constitutionnel s'attache à vérifier avec constance que soit scrupuleusement respecté par le législateur l'équilibre que commandait dès le 26 août 1789, en une belle langue, l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ».

¹⁵ Décision n° 2016-611 QPC du 10 février 2017, *M. David P. (Délit de consultation habituelle des sites internet terroristes)*

¹⁶ Décision n° 2017-682 QPC du 15 décembre 2017, *M. David P. (Délit de consultation habituelle des sites internet terroristes II)*

¹⁷ Décision n° 2020-845 QPC du 19 juin 2020, *M. Théo S. (Recel d'apologie du terrorisme)*

*

Mesdames, Messieurs,

Si cette revue de jurisprudence, nécessairement sélective, démontre que la question prioritaire de constitutionnalité a d'ores et déjà irrigué un grand nombre de domaines du droit depuis plus de quatorze ans et entraîné de nombreuses et importantes conséquences sur la vie de nos concitoyens et notre vie en société, il en reste de nombreux autres à explorer, soit dans des champs qui n'ont été que peu investis par les avocats à ce jour, soit parce que les « défis de demain » soulèveront de nouvelles problématiques. Vous voyez donc à quel point une connaissance de cette procédure et un traitement très soigneux des cas qui vous seront soumis importent et importeront pour que justice soit rendue.

Au seuil de votre formation à l'École de la magistrature, dont je vous souhaite qu'elle soit heureuse et utile, je vous invite à vous préparer à accueillir dans vos futures fonctions les questions prioritaires de constitutionnalité qui vous seront soumises avec toute la rigueur juridique et la curiosité intellectuelle qui sont attendues d'un magistrat et avec la conscience que ces questions, pour techniques, exigeantes ou inédites qu'elles soient parfois, renferment le plus souvent des enjeux essentiels pour notre démocratie et pour tous les citoyens, ainsi que pour l'État de droit que les juges ont à protéger contre les menaces, et elles ne manquent pas.

J'espère vous avoir montré que vous serez ainsi aux avant-postes d'une défense des droits et libertés que la Constitution garantit, dont nul ne saurait admettre, jamais, qu'elle connaisse une éclipse. Merci.