

Dominique ROUSSEAU, Pierre-Yves GAHDOUN, Julien BONNET.

Sommaire

I. Le contentieux constitutionnel devant le Conseil d'État et la Cour de cassation

A. Une OPC contre une loi telle qu'interprétée par...le SGG !

B. L'usage stratégique des « QPC préventives »

II. Le contentieux constitutionnel devant le Conseil constitutionnel

A. Les suites de la loi « immigration » ou les limites du contrôle a priori

B. Le maniement toujours délicat des PFRLR

1. Une année riche pour les PFLRL

2. La protection des animaux : un PFRLR en attente

C. Le contrôle de la séparation des pouvoirs

1. Toujours pas de « détournement de procédure »

2. La qualité de la loi, un enjeu de séparation des pouvoirs

D. Le droit constitutionnel électoral

1. Quand le transitoire s'éternise

2. La question sensible de l'exécution provisoire des peines d'inéligibilité

E. Les droits procéduraux

F. Les droits économiques, sociaux et environnementaux

1. Le droit à la santé en regain d'intensité ?

2. Petite victoire pour le droit au logement

3. Le Conseil censure une inégalité entre les hommes et les femmes qui date de...

1945 !

Au cours de l'année 2025, le Conseil constitutionnel a rendu trois cent neuf décisions, dont cinquante-cinq décisions QPC, ce qui montre une légère augmentation du nombre d'affaires QPC par rapport aux années 2024 (quarante-deux décisions QPC) et 2023 (quarante-cinq décisions QPC).

S'il est encore un peu tôt pour tirer des conclusions de ce regain d'intérêt des citoyens pour la QPC, on peut dire en revanche que, sur le fond, la jurisprudence du Conseil n'a guère évolué cette année comme nous le verrons. Peut-être faut-il interpréter cette relative modération comme le souhait du nouveau président de ne point renverser complètement la table en préférant une jurisprudence de continuité plutôt qu'une jurisprudence de rupture.

Mais avant d'explorer en détail cette jurisprudence du Conseil constitutionnel (II), voyons d'abord quels sont les éléments marquants de la jurisprudence des cours suprêmes (I).

I. Le contentieux constitutionnel devant le Conseil d'État et la Cour de cassation

En matière de QPC, la jurisprudence constitutionnelle du Conseil d'État et de la Cour de cassation dévoile chaque année son lot de précisions et d'originalités.

L'année 2025 est notamment riche du cas nouveau d'une QPC visant une loi telle qu'interprétée par le Secrétariat général du gouvernement (A) et dévoile l'intérêt de certaines décisions d'irrecevabilité qui entrent dans la catégorie des QPC « préventives » (B).

A. Une QPC contre une loi telle qu'interprétée par... le SGG !

Le Secrétariat général du gouvernement est un rouage essentiel du fonctionnement de l'État et le regard de la doctrine s'est récemment attardé sur cette administration méconnue du grand public^[1]. Parmi les nombreux rôles du « SGG », des notes sont produites sur des situations juridiques complexes ou inédites. Lors de la période de gestion des affaires courantes suite à la dissolution, à défaut de textes applicables ou de précédents récents, la note du SGG du 2 juillet 2024 a ainsi servi de boussole constitutionnelle au gouvernement. C'est également une note du SGG n° 360/24/SG du 2 avril 2024 qui est au cœur d'une affaire originale tranchée

par le Conseil d'État dans une décision du 29 janvier 2025 ([Conseil d'État, 29 janvier 2025, n° 497840, Société UGGC Avocats](#)). Par cette note, la Secrétaire générale du Gouvernement indiquait aux différents ministères qu'une demande de protection fonctionnelle présentée par un agent public, à l'occasion d'une procédure de mise en cause de sa responsabilité financière devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes, devait être refusée « au motif que ce cas de figure n'est pas prévu par les dispositions légales en vigueur ni couvert par le principe général du droit reconnu par le Conseil d'État » en la matière. La note invitait cependant les ministères à mobiliser leurs ressources pour assister leurs agents, « dans les cas où la défense de l'agent mis en cause rejoint l'intérêt du service lui-même ».

À l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir contre cette note, le requérant dépose une QPC fondée sur le principe d'égalité devant la loi, au regard de la différence de traitement entre les agents publics, auxquels la protection fonctionnelle est refusée selon la note du SGG, et les salariés de droit privé qui eux bénéficieraient d'une protection équivalente en cas de poursuite pour les mêmes infractions devant la Cour des comptes. Le régime de droit privé reposait, selon le requérant, sur les dispositions du Code civil telles qu'interprétées par la Cour de cassation. Le Conseil d'État procède alors à l'examen du caractère sérieux en mettant en tension, au regard du principe d'égalité, une loi telle qu'interprétée par la Cour de cassation avec une autre loi telle qu'interprétée par le SGG. Or, constatant qu'en réalité la jurisprudence judiciaire n'impose pas aux employeurs de garantir aux salariés de droit privé un équivalent à la protection fonctionnelle, la différence de traitement n'est pas avérée et la question n'est pas jugée sérieuse.

L'originalité de la décision repose sur l'élargissement de l'objet d'une QPC à une loi telle qu'interprétée par le SGG. À deux reprises en effet, le Conseil d'État évoque cet objet de contrôle : les requérantes ne sont « pas fondées à soutenir que les dispositions litigieuses, telles qu'interprétées par la note de la secrétaire générale du Gouvernement, introduiraient une différence de traitement injustifiée » ; dès lors, « la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution du premier alinéa de l'article L. 134-4 du code général de la fonction publique, tel qu'interprété par la secrétaire générale du Gouvernement dans sa note du 2 avril 2024, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas un caractère sérieux ». Aucune ambiguïté, c'est « la loi telle qu'interprétée par le SGG » qui fait l'objet d'une QPC.

Inédite en matière de filtrage des QPC, l'affirmation interroge. En effet, si les juges de la QPC acceptent depuis 2010 « qu'en posant une question prioritaire de

constitutionnalité, tout justiciable a le droit de contester la constitutionnalité de la portée effective qu'une interprétation jurisprudentielle constante confère à cette disposition », c'est seulement si cette interprétation découle d'une jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour de cassation. Pas d'une jurisprudence des juges du fond et encore moins des interprétations émises par une institution administrative. L'élargissement opéré par la décision du 20 janvier 2025 interroge d'autant plus que les conclusions du rapporteur public n'allaient pas sur ce terrain et se contentaient, de manière classique, de relever que la QPC n'était pas sérieuse dès lors que, faute de jurisprudence établie de la Cour de cassation, « les requérants ne sauraient se prévaloir ici d'une interprétation jurisprudentielle constante »[\[2\]](#) permettant d'établir une différence de traitement.

Quel sens donner à l'orientation nouvelle du Conseil d'État ? Selon toute vraisemblance, le Conseil d'État s'est en réalité approprié l'interprétation du SGG qui devient aussitôt, magie du droit, une « interprétation constante » conférée à la loi[\[3\]](#). La suite de l'arrêt confirme cette lecture dès lors que, contrairement aux conclusions du rapporteur public, le juge administratif n'annule pas la note du SGG et confirme ses orientations en reprenant certaines de ses formulations. Par le passé, ce type d'appropriation jurisprudentielle à l'occasion de l'examen d'une QPC s'est déjà produit à de nombreuses reprises mais de manière assumée : le Conseil d'État et la Cour de cassation reprennent clairement à leur compte la jurisprudence des juges du fond par exemple, avant de décider du renvoi ou du non-renvoi de la QPC visant, en définitive, une disposition législative telle qu'interprétée par leurs soins. La décision du 29 janvier 2025 présente donc une double originalité : le Conseil d'État accepte d'examiner une QPC concernant l'interprétation d'une loi par une note du SGG ; il ne prend pas soin de reprendre formellement à son compte une telle interprétation. À l'avenir, le juge administratif fera-t-il de même à propos, par exemple, des interprétations fournies par les administrations centrales ou les circulaires ministérielles ? Si tel était le cas, un tel élargissement assouplirait les conditions de recours à la QPC, à condition qu'un supplément de pédagogie juridictionnelle donne des repères clairs aux justiciables et aux avocats.

B. L'usage stratégique des « QPC préventives »

Les apparences sont souvent trompeuses. En matière de QPC, certaines décisions d'irrecevabilité méritent en effet une attention particulière en raison de leur apport potentiel sur le fond et de la stratégie contentieuse développée par le justiciable et son avocat. Ainsi, une QPC déclarée irrecevable peut avoir un effet utile

« préventif », que ce soit dans le litige concret ou plus largement au regard de la portée jurisprudentielle qui en découle, permettant d'éviter qu'une certaine interprétation de la loi se développe.

Une illustration révélatrice de ce cas de figure est fournie par la décision de la Chambre criminelle de la [Cour de cassation du 8 avril 2025 \(n° 25-90.03\)](#) qui conclut à l'irrecevabilité d'une QPC formée à l'encontre des dispositions de l'article 433-5 alinéa 1 du Code pénal. En apparence, la réponse lapidaire de la Cour de cassation n'invite pas le commentateur à s'attarder davantage : « La question posée est irrecevable en l'absence, en l'état, de l'interprétation jurisprudentielle constante de la Cour de cassation alléguée de la disposition législative critiquée. » Il est en effet acquis que, si un justiciable peut contester en QPC la portée qu'une jurisprudence du Conseil d'État ou de la Cour de cassation confère aux mots d'un texte législatif, il ne peut en revanche contester une jurisprudence des cours suprêmes qui n'existe pas encore au moment du litige. Du moins par principe, car il convient de mettre en perspective cette solution avec toute une série de renvois de la Cour de cassation ou du Conseil d'État qui acceptent de s'approprier l'interprétation soumise par le mémoire QPC et de renvoyer aussitôt la question portant, dès lors, sur une disposition législative telle qu'interprétée dans la décision de renvoi. Le Conseil constitutionnel consent à cette souplesse dans l'office de juge du filtre, en admettant de manière fréquente de contrôler une jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour de cassation « telle qu'elle ressort de l'arrêt de renvoi de la question prioritaire de constitutionnalité » ou « telle qu'elle ressort notamment » du renvoi. La formulation est constante et parfaitement admise.

Cette précision transforme dès lors l'analyse qui peut être faite des décisions d'irrecevabilité en raison de l'inexistence d'une jurisprudence du Conseil d'État ou de la Cour de cassation. En effet, dès lors que ces juges acceptent régulièrement de s'approprier l'interprétation potentielle de la loi, qu'elle émane des juges du fond ou de toute autre autorité d'application de la loi, il est possible d'interroger les hypothèses dans lesquelles ils ne le font pas. C'est en particulier le cas dans la décision commentée du 8 avril 2025 au regard du problème de fond abordé par la QPC : le fait que les élus, et notamment des parlementaires, puissent être poursuivis pour outrage envers une personne chargée d'une mission de service public sur le fondement de l'article 433-5 du Code pénal, est-il conforme aux droits et libertés constitutionnels (articles 4, 8 et 16 de la DDHC)[\[4\]](#) ? L'enjeu n'est pas des moindres. En vertu de l'article 26 de la Constitution, les parlementaires bénéficient d'une irresponsabilité absolue pour les opinions ou votes émis dans l'exercice de

leurs fonctions. Mais qu'en est-il des propos émis en dehors du Parlement ou détachable des fonctions constitutionnelles de parlementaires, lorsque ces propos sont adressés à « une personne chargée d'une mission de service public » au sens de l'article 443-5 du Code pénal ?

Certes, les juges ont déjà été saisis de faits commis par des parlementaires ne relevant pas de l'irresponsabilité de l'article 26 de la Constitution dès lors que les propos n'avaient pas été tenus « au cours de l'une des activités prévues aux titres IV et V de la Constitution, qui peuvent seules caractériser l'exercice des fonctions parlementaires »[\[5\]](#). En revanche, il semble que l'application à des parlementaires de l'article 433-5 du Code pénal, relatif à l'outrage envers des personnes disposant de qualités particulières notamment celles chargées d'une mission de service public, n'ait pas donné lieu à une jurisprudence de la Cour de cassation. La QPC est donc jugée irrecevable au motif de « l'absence, en l'état, de l'interprétation jurisprudentielle constante de la Cour de cassation » permettant d'appliquer l'article 443-5 du Code pénal en pareil cas.

En refusant de s'approprier une telle interprétation, comme elle peut le faire par ailleurs, la Cour de cassation demeure prudente tout en laissant un doute sur la possibilité qu'une telle interprétation puisse se développer. Face à ce type de réponse « ni oui ni non », les juges du fond sont incités, sans y être obligés, à ne pas faire droit à une telle interprétation ou du moins à en atténuer autant que possible les effets, spécialement en matière pénale en vertu du principe d'interprétation stricte de la loi pénale.

Ce dialogue subtil et ambigu, qui consiste à exploiter les silences prudents de la Cour de cassation, est de plus en plus suscité par les justiciables et leurs avocats. En exploitant le potentiel contentieux de la QPC, l'une des stratégies de défense consiste en effet à tenter de paralyser l'application inédite d'une loi, proposée par l'administration ou par le paquet par exemple, en déposant une QPC contestant ce nouveau cas d'application : soit les juges de la QPC s'approprient cette interprétation et la valident ou la renvoient au Conseil constitutionnel, soit la QPC est jugée irrecevable faute de jurisprudence en ce sens et le juge du fond est alors incité à ne pas faire droit à ce nouveau cas d'application de la loi[\[6\]](#).

En définitive, il est tentant de rehausser le statut et le niveau d'intérêt pratique et doctrinal des décisions d'irrecevabilité de QPC, en raison de l'inexistence de jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour de cassation : en vertu d'un raisonnement *a contrario*, ces décisions peuvent faire jurisprudence par défaut et

orienter les décisions des juges du fond. L'effet utile de la QPC n'est donc pas seulement dans les décisions d'abrogation du Conseil constitutionnel : sans renier les critiques sur les lourdeurs et défauts du mécanisme de la QPC, il est essentiel de comprendre son usage pratique et d'aller au-delà des apparences de la banale formulation d'une décision d'irrecevabilité.

II. Le contentieux constitutionnel devant le Conseil constitutionnel

A. Les suites de la loi « immigration » ou les limites du contrôle *a priori*

Chacun garde en mémoire l'épisode du passage devant le Conseil constitutionnel de la « loi immigration ». Votée dans un contexte politique particulièrement intense, le Conseil constitutionnel délibère alors que les manifestants et les CRS sont sous ses fenêtres, l'image restera dans les annales. La décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024 censure un bon tiers de la loi votée – trente-deux articles sur quatre-vingt-six – en qualifiant ces articles de « cavaliers législatifs ». Il déclare partiellement ou totalement conformes à la Constitution dix articles de la loi déférée, prononce en outre trois censures sur le fond et émet deux réserves d'interprétation. Cependant, sur les quatre-vingt-six articles que contient la loi immigration, trente-neuf n'avaient pas fait l'objet d'un contrôle de la part du Conseil constitutionnel, dès lors que les saisines ne les contestaient pas et que le Conseil n'en avait pas relevé d'office le contrôle. Fixée depuis une décision du 10 novembre 2016 (n° 2016-738 DC), la formule présente à la fin de la décision agissait ainsi comme une pierre d'attente d'éventuelles QPC : « Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune autre question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision » (§ 276).

Les recours QPC à l'encontre des dispositions non examinées étaient prévisibles, le résultat de l'année écoulée est sans appel : quatre décisions sur des dispositifs importants et autant de censures, trois sur le fondement de la liberté individuelle, une sur le fondement des droits procéduraux.

Le 23 mai 2025, la décision n° 2025-1140 QPC constate une violation de la liberté individuelle garantie par l'article 66 de la Constitution et abroge immédiatement une disposition relative à la possibilité de placer un demandeur

d'asile en rétention en dehors de toute procédure d'éloignement.

Le **11 juillet 2025**, c'est la procédure contradictoire asymétrique pour le contentieux de certains actes administratifs qui est censurée et abrogée immédiatement dans la **décision n° 2025-1147 QPC**, avec une nouvelle garantie en matière procédurale consacrée au paragraphe 6 : les exigences procédurales (droit à un procès équitable, droits de la défense et le principe du contradictoire) « qui s'appliquent à la procédure suivie devant le juge administratif, impliquent en particulier la communication de l'ensemble des pièces du dossier à chacune des parties. Elles font en principe obstacle à ce qu'une décision juridictionnelle puisse être rendue sur la base d'éléments dont une des parties n'a pas pu prendre connaissance et qu'elle n'a pas été mise à même de contester ».

Le **12 septembre 2025**, la **décision n° 2025-1158 QPC** constate une nouvelle violation de la liberté individuelle en abrogeant de manière différée, et en ajoutant une norme transitoire, le maintien à la disposition de la justice d'un étranger pendant vingt-quatre heures après la fin d'une rétention administrative.

Enfin, le **16 octobre 2025**, c'est la réitération du placement en rétention administrative d'un étranger sur la base d'une unique mesure d'éloignement du territoire, qui est censurée par la **décision n° 2025-1172 QPC**, une nouvelle fois sur le fondement de la liberté individuelle. L'abrogation est différée et accompagnée d'une norme transitoire.

Ainsi, dans ces quatre décisions rendues sur des dispositions issues de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, des censures sont prononcées avec un effet utile acquis soit grâce à une abrogation immédiate, soit grâce à une norme transitoire accompagnant une abrogation différée et permettant de préserver l'effectivité des droits et libertés constitutionnels dans l'attente de l'intervention du législateur. La doctrine n'a pas manqué de commenter sur le fond ces décisions, il n'est pas utile d'y revenir. Cependant, il demeure un point essentiel du débat qui est parfaitement mis en évidence par cet enchaînement de décisions QPC, en attendant probablement de nouvelles affaires sur la mise en œuvre de cette loi : quelle est aujourd'hui la fonction du contrôle *a priori* ?

La réponse est évidente en ce qui concerne le contrôle des actes dont la conformité à la Constitution ne peut être examinée autrement (traité, règlement des assemblées, référendum d'initiative partagée). S'agissant des lois ordinaires et

organiques, le contrôle *a priori* doit pouvoir continuer à s'exercer sur le fondement des normes de référence dont les justiciables ne peuvent se prévaloir en QPC, principalement les règles de procédure parlementaire et les principes budgétaires.

En revanche, en ce qui concerne le contrôle des lois sur le fondement des droits et libertés constitutionnels, l'exercice du contrôle *a priori* mérirait, c'est en tout cas l'hypothèse défendue (Pour une présentation davantage détaillée, cf. J. Bonnet, P.-Y. Gahdoun, « Qu'attendre du Conseil constitutionnel en matière de procédure contentieuse ? », *AJDA*, 2025, p. 948), un recentrage sur ce qui fait sa spécificité son utilité réelle, tout en remédiant aux lacunes d'un contrôle exercé « à chaud » et lacunaire par définition dès lors qu'il s'exerce avant que la loi ait pu produire ses effets.

Saisi en DC de lois contestées sur le fondement des droits et libertés constitutionnels, le Conseil constitutionnel pourrait ainsi, par un simple aménagement jurisprudentiel, se contenter d'examiner ce type de griefs dans deux hypothèses seulement. Première hypothèse, en cas d'inconstitutionnalité manifeste et délibérée au regard de contenu de la loi et des travaux parlementaires – ce qui constituerait un simple élargissement de l'encadrement des saisines blanches, permettant l'examen d'office de dispositions législatives lorsqu'un « motif particulier d'inconstitutionnalité [...] ressort des travaux parlementaires » (Cons. const. 26 mai 2011, n° 2011-630 DC). Seconde hypothèse, en cas de conséquences substantielles et irréversibles – ou difficilement réparables – de la mise en œuvre de la loi.

Le recentrage du contrôle *a priori* aurait le mérite de mettre fin à l'illusion de la possibilité -rarement saisie en réalité - d'un contrôle global et intégral de l'ensemble de la loi au regard de l'ensemble des normes de référence. Dans le délai d'un mois, dans un contexte politique par définition sensible, en finir avec cette fiction est devenu indispensable et participerait à réduire la politisation de la perception du rôle du Conseil constitutionnel.

Bien évidemment, les débats sur les réformes nécessaires concernant les règles de composition du Conseil constitutionnel ne seraient pas réglés pour autant. De même, les questions de procédure parlementaire pourront continuer d'alimenter le débat public, comme ce fut le cas au sujet de la loi immigration. Il n'en demeure pas moins qu'en recentrant de la sorte le contrôle *a priori*, le niveau de tension et la dramaturgie médiatique qui entourent le Conseil constitutionnel ne se présentaient plus sous la même configuration. Le contrôle de la constitutionnalité des lois à la

française tel qu'envisagé par les textes, et sans en retirer les critiques qui peuvent en être faites, est organisé de manière fractionnée et laisse désormais place au justiciable d'agir en continu sur la loi : les quatre censures en QPC de dispositions de la loi immigration l'illustrent parfaitement. Le Conseil constitutionnel aurait tout intérêt à renforcer et assumer cette logique en fournissant un nouveau mode d'emploi du contrôle *a priori* laissant davantage de champ au contentieux QPC.

B. Le maniement toujours délicat des PFRLR

1. Une année riche pour les PFLRL

Sans être découragés par la réticence du Conseil – et ils ont raison – les requérants continuent, aussi bien en contrôle *a priori* qu'en contrôle *a posteriori*, à demander la consécration de nouveaux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR). Ainsi, malgré le refus du Conseil de reconnaître comme PFRLR le principe en vertu duquel toute personne née sur le territoire français a le droit d'accéder à la nationalité française sans restriction par sa décision n° 93-321 DC du 20 juillet 1993, les parlementaires requérants contre la loi visant à renforcer les conditions d'accès à la nationalité française à Mayotte en demandent à nouveau la reconnaissance et essuient un nouveau refus par la décision **n° 2025-881 DC du 7 mai 2025** toujours fondé sur le même argument : les dispositions des lois du 26 juin 1889 et 10 août 1927 selon lesquelles est française à sa majorité sous certaines conditions de résidence toute personne née en France d'un étranger ont été adoptées, à l'époque, pour répondre notamment aux exigences de la conscription et ne peuvent en conséquence avoir donné naissance à un principe fondamental reconnu par les lois de la République en vertu duquel toute personne née sur le territoire français a le droit d'accéder à la nationalité française sans restriction. Par la même motivation, le Conseil, dans sa décision **n° 2025-1130/1131/1132/1133 QPC du 11 avril 2025**, a jugé que ces dispositions n'ont eu ni pour objet ni pour effet de consacrer un principe selon lequel la perte de la qualité de Français par désuétude ne peut être constatée que par un jugement.

Parfois, les requérants ont plus de chance. Le Conseil a ainsi fait application du PFRLR en matière de justice des mineurs posé par la décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002. Rappelant que ce principe se déploie en deux exigences, la spécialité de la justice des mineurs et la finalité éducative de la justice pénale des mineurs, il le juge non respecté dans deux décisions.

Dans celle **n° 2025-886 DC du 19 juin 2025**, il était appelé à juger la disposition de la loi renforçant l'autorité de la justice à l'égard des mineurs délinquants et de leurs parents donnant au procureur le pouvoir de poursuivre le mineur âgé d'au moins seize ans aux fins de jugement en audience unique le jour même ou, à défaut, à la première audience utile fixée dans un délai de cinq jours ouvrables, lorsque le mineur encourt une peine supérieure ou égale à trois ans d'emprisonnement. Et il a jugé que si la loi avait mis des garanties à l'exercice de ce pouvoir, elles étaient insuffisantes dans la mesure où la décision du procureur de recourir à cette procédure accélérée n'était réservée « ni à des infractions graves ou des cas exceptionnels ni subordonner à la condition que les charges réunies soient suffisantes et que l'affaire soit en état d'être jugée ». Le PFRLR en matière de justice des mineurs n'exclut donc pas la comparution immédiate, mais exige un encadrement qui, en l'espèce, juge le Conseil n'était pas suffisamment fort.

De même, dans la **décision n° 2025-1143 QPC du 27 juin 2025**, il ne considère pas que la détention provisoire d'un mineur de plus de seize ans accusé de crime est en soi contraire au PFRLR en matière de la justice des mineurs, mais, en l'espèce, il juge que cette détention procédant directement de la loi et non de la décision d'un magistrat spécialisé dans la protection des mineurs et que sa durée maximale ne faisant l'objet d'aucune adaptation par rapport à celle applicable aux majeurs mis en accusation devant une juridiction criminelle méconnait les exigences du principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de justice des mineurs, et censure donc ces dispositions.

Les requérants ont donc raison de continuer à mobiliser la catégorie constitutionnelle des PFRLR. L'association *One voice* l'a fait en demandant que soit consacré un douzième PFRLR, celui de la protection des animaux.

2. La protection des animaux : un PFRLR en attente

L'animal était une chose, un bien, il est défini depuis la loi du 16 février 2015 comme un être vivant doué de sensibilités ; peut-il aujourd'hui être qualifié de sujet de droit disposant d'un statut constitutionnel ? Comme le soutenait maître Lyon-Caen dans sa plaidoirie, c'est bien cette question que l'association requérante *One voice* posait en demandant au Conseil de reconnaître un nouveau principe fondamental reconnu par les lois de la République, le principe d'interdiction d'exercer publiquement de mauvais traitements envers les animaux sur lequel fonder la censure des dispositions législatives limitant aux seuls établissements de spectacle fixes les interdictions de détention, d'exploitation et d'exposition au

public des animaux sauvages qui s'appliquent aux établissements itinérants.

Les critères de reconnaissance d'un PFRLR sont connus depuis la décision du 20 juillet 1988 et rappelés en l'espèce dans la décision **n° 2024-1121 QPC du 14 février 2025** : le principe doit intéresser des domaines essentiels pour la vie de la Nation – droits et libertés fondamentaux, souveraineté nationale ou organisation des pouvoirs publics ; il doit avoir une portée générale ; il doit être énoncé dans une ou plusieurs lois intervenues sous un régime républicain antérieur à 1946 ; il ne doit jamais voir été dérogé à ce principe par une loi républicaine antérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1946. En l'espèce, le Conseil reconnaît qu'il existe une loi de la République, la loi Grammont du 2 juillet 1850, qui réprime le fait d'exercer publiquement et abusivement de mauvais traitements envers les animaux domestiques, mais il souligne que cette répression est particulière et non générale puisqu'elle ne concerne que les animaux *domestiques* et par conséquent il en conclut que « les dispositions de la loi Grammont n'ont ni pour objet ni pour effet de consacrer un principe applicable à *tous les animaux* ». Sans doute la loi Grammont vise-t-elle les animaux *domestiques*, mais il n'aurait pas été juridiquement illogique de juger que cette interdiction devait s'appliquer à *tous les animaux*. Ainsi l'avait semble-t-il compris le Conseil lui-même dans son commentaire de la décision du 31 juillet 2015 où il présentait la loi Grammont comme le texte « pénalisant les sévices graves ou actes de cruauté contre les animaux » sans préciser donc domestiques. Et si, à l'invitation du représentant du secrétariat général du gouvernement, référence est faite aux débats parlementaires et à l'action du député vendéen Defontaine pour réduire aux animaux domestiques l'interdiction, il apparaît clairement qu'elle est guidée par le souci de défendre le droit des propriétaires sur leur bien. Au demeurant, si la société requérante avait demandé la reconnaissance comme PFRLR uniquement le principe d'interdiction des mauvais traitements pour les animaux domestiques, le Conseil aurait certainement refusé au motif que ce principe manquait de généralité puisqu'il ne visait pas tous les animaux. Sur la base textuelle de la loi Grammont s'ouvriraient, en 1850, un mouvement favorable au principe de la protection des animaux, domestiques bien sûr, mais aussi apprivoisés ou en captivité, mouvement qui aurait pu conduire le Conseil à reconnaître, aujourd'hui, son caractère fondamental.

Il est probable que le Conseil ait été sensible aux conséquences que pouvait entraîner la reconnaissance de ce principe comme PFRLR comme l'invitait à y réfléchir la conseillère Corine Luquens lors de l'audience de cette affaire. Sans qu'elles les décrivent elles-mêmes, il est clair qu'en portant au niveau

constitutionnel la protection des animaux s'ouvrirait la voie à leur reconnaissance comme personne juridique, comme sujet de droit, question politique, question philosophique, question juridico-anthropologique que le Conseil n'a sans doute pas jugée encore suffisamment réfléchie par la société pour poser cette reconnaissance.

Cette hésitation se manifeste dans sa manière de répondre aux critiques de la société requérante relatives au principe d'égalité et au principe de dignité. Alors, en effet, que *One voice* soutenait que la cause de l'inconstitutionnalité se trouvait dans la différence de traitement faite à l'intérieur de la même catégorie, animaux non domestiques, le Conseil examine la différence de traitement du point de vue des établissements qui reçoivent ces animaux selon qu'ils sont fixes ou itinérants et la juge fondée en droit. De même, alors que la société requérante critiquait l'exploitation des animaux non domestiques sur le fondement de l'atteinte au principe de dignité des animaux, le Conseil répond sur le fondement du principe de la dignité humaine et juge que les spectacles d'animaux non domestiques dans des établissements fixes n'ont « ni pour objet d'exposer les personnes à des spectacles portant à leur dignité », « leur » c'est-à-dire la dignité des personnes et non celle des animaux.

Il faut reconnaître que cette hésitation constitutionnelle recoupe celle des savants qui se disputent encore sur le point de savoir si la protection des animaux est faite pour eux ou pour les hommes. Peut-être pour les deux !

C. Le contrôle de la séparation des pouvoirs

1. Toujours pas de « détournement de procédure »

Le doyen Vedel ayant affirmé lors de la délibération de la décision n° 86-216 du 18 novembre 1986 que le contrôle de la régularité de la procédure législative ferait entrer le Conseil « dans un domaine sacré, celui de la vie interne des assemblées parlementaires qui est, disait-il “l'équivalent de l'alcôve” ». Il est permis de « pousser » l'image en observant que s'il a posé devant la porte des chambres le principe de la clarté et de la sincérité du débat parlementaire, le Conseil n'est jamais allé au-delà de la porte. À chaque fois que la constitutionnalité de l'usage de la question préalable et de la motion d'irrecevabilité était contestée, il répondait régulièrement que « les conditions dans lesquelles elles ont été utilisées n'affectent, au cas présent, la régularité de la procédure législative^[7]. « Au cas présent », la précision est importante car elle manifeste l'embarras, le malaise des juges constitutionnels pris entre le souci de faire respecter le bon déroulement de la

procédure législative et celui de ne pas s'immiscer dans la vie interne des assemblées. Ainsi le rapporteur de la décision du 18 novembre 1986, Robert Fabre, tout en se prononçant contre la censure affirmait que « si la dégradation du débat parlementaire venait à s'amplifier, il ne soit pas exclu que le Conseil sanctionne un jour les détournements de procédure flagrants et choquants ». Et il n'est pas le seul. Noëlle Lenoir rapporteure de la décision du 30 décembre 1995 reconnaît : « Après de grandes hésitations et sans gloire, je propose de rejeter le moyen de l'usage de la question préalable, compte tenu de l'importance de l'obstruction manifestée en l'espèce. Mais il se peut qu'un jour, face à une utilisation plus systématique de cette procédure, qui n'est tout de même pas normale, le Conseil Constitutionnel ait à censurer la procédure en cause ». Et même le doyen Vedel reconnaissait que “le Conseil sera peut-être un jour amené à faire ce pas (celui de la censure), mais toute juridiction doit observer une période de gestation”.

Cette période de gestation est encore plus longue que celle de l'éléphante alors pourtant que la loi visant à lever les contraintes sur le métier d'agriculteur permettait d'accoucher enfin d'un contrôle réel de la procédure législative. En l'espèce, le député rapporteur de la proposition de la loi avait, après son examen par la commission des lois, fait usage de la motion de rejet préalable. Le grief tiré de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi à l'encontre de ces dispositions programmatiques doit donc être écarté. Ce moyen, qui se substitue à la question préalable et à la motion d'irrecevabilité, a pour objet « de faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles ou de faire décider qu'il n'y a pas lieu de délibérer ». Or, dans la **décision n° 2025-891 DC du 7 août 2025**, le Conseil relève que la motion a été présentée dans des conditions qui faisaient « clairement apparaître que son vote était souhaité non pas pour marquer une opposition de fond au texte, mais en vue d'accélérer sa procédure d'adoption par le Parlement ». Et en effet, le député-rapporteur ne soulevait aucun grief d'inconstitutionnalité à l'endroit de sa proposition et la considérait opportune au regard de la contestation paysanne. Le détournement de procédure, c'est-à-dire, le fait d'utiliser un moyen pour une fin autre que celle pour lequel il a été prévu, était manifestement constitué et reconnu par le Conseil qui pouvait ainsi « faire le pas » et ouvrir enfin la porte d'un contrôle ; et pourtant, il juge que la procédure d'adoption de la loi a été régulière et que le principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire n'a pas été méconnu. En d'autres termes, le Conseil crée, indirectement, mais nécessairement, un autre motif d'usage de la motion de rejet préalable : celui de contrer un usage manifestement abusif du droit d'amendement

(en l'espèce 3500 amendements avaient été déposés sur cette proposition très controversée – voir *infra*) pour que soit rapidement voté un texte de loi. Une autre fois peut-être ?

2. La qualité de la loi, un enjeu de séparation des pouvoirs

Dans toutes les matières, se conjuguent désormais des normes européennes, des normes législatives, des normes réglementaires et des normes... constitutionnelles. Ainsi, en matière agricole, la loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire prévoyait notamment que les normes réglementaires en matière d'agriculture ne pouvaient aller au-delà des exigences minimales des normes européennes, sauf lorsqu'elles sont spécialement motivées et évaluées avant leur adoption et qu'elles ne sont pas susceptibles d'engendrer une situation de concurrence déloyale. Rappelant que la constitution prévoit au profit du gouvernement d'un pouvoir réglementaire autonome, le Conseil juge, dans sa **décision n° 2025-876 DC du 20 mars 2025**, qu'en interdisant au gouvernement de prendre des décrets dont le contenu dépasserait les exigences des directives ou règlement européen le législateur a méconnu la compétence réglementaire propre que l'article 37 reconnaît au gouvernement et a ainsi porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Le Conseil aurait pu considérer que la loi étant une loi d'orientation, elle a un « caractère programmatique » – ce qu'il reconnaît d'ailleurs expressément au paragraphe 9 (« les dispositions contestées, qui ont un caractère programmatique ») – et juger en conséquence qu'elles sont dépourvues de portée normative et fixent seulement à l'État l'objectif de non surtransposition des normes européennes. Au demeurant, il retient cette qualité de « dispositions programmatiques » pour juger qu'en qualifiant « d'intérêt général majeur » et « d'intérêt fondamental de la Nation » la protection, la valorisation et le développement de l'agriculture et de la pêche le législateur n'a pas utilisé des notions inintelligibles et qu'en conséquence « le grief tiré de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi à l'encontre de ces *dispositions programmatiques* doit donc être écarté ». Si le Conseil est peut-être dans son rôle en qualifiant ces notions d'intelligibles, la doctrine est certainement dans le sien en considérant qu'elles le sont tellement qu'elles ouvrent à l'intelligence le pouvoir d'en produire de multiples compréhensions...

D. Le droit constitutionnel électoral

1. Quand le transitoire s'éternise

Il existe un grand principe démocratique en vertu duquel le droit de vote des citoyens est universel et égal. Universel car tout citoyen peut participer aux élections qui le concerne pour la seule raison qu'il est citoyen ; égal car chaque citoyen bénéficie d'un droit de vote identique à celui des autres citoyens, quelle que soit sa situation particulière.

Bien qu'il soit consacré aux articles 6 de la Déclaration de 1789 et 3 de la Constitution, ce principe connaît toutefois une exception notable puisque, curieusement, il ne s'applique pas – ou du moins pas complètement – sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie. La raison de cette exception réside dans le fait que les accords de Nouméa conclus entre le gouvernement français et les représentants des habitants de la Nouvelle-Calédonie en 1998 ont prévu une série de consultations de la population de l'île pour une période de vingt ans, période durant lequel les citoyens devaient se prononcer sur l'éventuelle indépendance du territoire. Mais parce que ces consultations ne pouvaient concerner qu'un seul et même peuple susceptible de fixer le sort de la Nouvelle-Calédonie, les parties en présence avaient estimé que le corps électoral devait rester identique durant les vingt années du processus. D'où la volonté de « figer » ce corps électoral en empêchant que les nouveaux arrivants puissent participer aux futures élections.

Interprétant les dispositions législatives en la matière, le Conseil constitutionnel avait cependant estimé dans sa décision du 15 mars 1999^[8] que si le législateur pouvait tout à fait figer pendant un certain temps le corps électoral appelé à désigner les pouvoirs locaux, il ne pouvait toutefois le « geler » complètement. Le juge constitutionnel imposait de la sorte que le corps électoral soit « glissant », en ce sens que la limite de dix années de résidence autorisant à participer aux élections devait se calculer à la date des élections considérées, et non à la date des accords de Nouméa en 1998 (cons. 33). Cela permettait ainsi de renouveler le corps électoral tout en empêchant la participation des nouveaux arrivants.

Cette interprétation avait toutefois déçu une partie des indépendantistes qui avaient souhaité et obtenu une révision de la Constitution en 2007. Cette révision du 23 février 2007 (modifiant l'article 77 de la Constitution) permettait ainsi de contredire l'interprétation faite par le Conseil constitutionnel dans sa décision de 1999 en gelant le corps électoral à la situation des accords de 1998.

Avec une difficulté importante puisque ce gel du corps électoral entraîne –

entraînerait – à terme la disparition pure et simple des élections dans la mesure où il arrivera un jour où les électeurs de 1998 auront tous disparus... Conscients d'un tel problème, des requérants ont décidé de saisir le Conseil constitutionnel afin qu'il se prononce à nouveau sur cette question délicate du gel du corps électoral en Nouvelle-Calédonie. C'est donc l'objet de la décision n° **2025-1163/1167 QPC du 19 septembre 2025** qui possède la particularité de concerner des dispositions organiques – ce qui est en principe impossible dans la mesure où le Conseil statue obligatoirement sur toutes les lois organiques au titre du contrôle *a priori*. Pour justifier son intervention en l'espèce, le Conseil constate un double changement de circonstances : changement de circonstances de droit, puisque le constituant est intervenu en 2007 pour modifier le cadre juridique applicable ; changement de circonstances de fait, puisque le corps électoral a beaucoup diminué depuis la première décision de 1999.

Mais l'intérêt de cette décision ne réside pas seulement ici. Alors que les requérants demandaient une censure du gel du corps électoral, ou à tout le moins une nouvelle interprétation de ce gel plus conforme au principe d'universalité et d'égalité du droit de vote, le Conseil se contente en l'espèce de rejeter la requête au motif assez classique que seul le constituant est compétent pour contredire le dispositif instauré en 2007.

Il nous semble toutefois que cette décision n'est guère satisfaisante pour une raison simple : le processus évoqué plus haut de consultation populaire pendant une durée de vingt ans est aujourd'hui achevé, car les trois consultations prévues initialement ont bien eu lieu. Force est donc de constater qu'il n'existe plus de raisons objectives de maintenir le gel du corps électoral à la situation de 1998. Pour reprendre une notion bien connue en droit civil, on peut dire que l'exception d'universalisme et d'égalité n'est plus « causée » en ce sens qu'elle a tout simplement perdu sa raison d'être.

Certes, comme le relève le Conseil dans cette décision du 19 septembre 2025, le problème majeur est que l'article 77 de la Constitution ne fixe lui-même aucune limite temporelle à son application. Mais doit-on pour autant déduire de ce silence une volonté claire du constituant de maintenir le gel indéfiniment ? Il nous semble que non.

En réalité, il existe au moins deux interprétations possibles de l'article 77 de la Constitution. La première considère que l'absence de limite expresse emporte la conséquence que le gel du corps électoral est définitif, ou du moins qu'il est

applicable jusqu'à une intervention directe du constituant. C'est la lecture faite par le Conseil en l'espèce. Mais il existe une autre interprétation selon laquelle l'absence de limite temporelle doit se lire en parallèle de la volonté du constituant en 2007 qui était de permettre une bonne application des accords de Nouméa. Or les consultations populaires prévues dans ces accords étant aujourd'hui terminées, rien ne justifie d'appliquer le gel du corps électoral aux futures élections.

Comment alors choisir l'une ou de l'autre de ces deux lectures de l'article 77 de la Constitution ? Comme le Conseil d'État le dit lui-même dans son avis du 7 décembre 2023[9], lorsque deux interprétations s'opposent, il convient toujours de choisir la moins attentatoire aux principes constitutionnels ; or puisque l'article 77 de la Constitution constitue une exception au principe d'égalité et d'universalité du suffrage, il faut en conclure que son interprétation doit être la plus restrictive possible. Il nous semble donc que la « bonne » lecture en l'espèce était celle visant à réduire au maximum la portée de l'article 77 de la Constitution.

Pour cela, fallait-il censurer les dispositions organiques mettant en œuvre l'article 77 de la Constitution ? Pas nécessairement, car il suffisait en l'espèce d'émettre une réserve d'interprétation visant à rétablir la lecture faite en 1999, c'est-à-dire la lecture visant à consacrer un corps électoral « glissant » dans l'attente d'une réforme constitutionnelle – dont le projet est officiellement déposé au moment où cette chronique est publiée.

On dira pour résumer que si le Conseil avait montré en 1999 une certaine audace, il a montré en 2025 une étonnante retenue.

2. La question sensible de l'exécution provisoire des peines d'inéligibilité

Personne n'ignore que plusieurs membres du parti Rassemblement National ont été condamnés le 31 mars 2025[10] pour détournement de fonds publics dans le cadre de l'affaire dite des « assistants parlementaires européens ». Ces condamnations ont été largement relayées par les médias, non pas tant parce que des hommes et des femmes politiques n'auraient pas respecté la législation française et européenne – ce qui devient malheureusement assez courant –, mais parce que l'ancienne présidente du Rassemblement National, Marine Le Pen, se voit condamnée dans ce procès à une peine complémentaire d'inéligibilité avec application provisoire, ce qui l'empêche de participer aux prochaines élections présidentielles. Or il se trouve que, trois jours avant ce jugement, le Conseil constitutionnel a rendu une décision portant justement sur la question délicate de

l'exécution provisoire des peines d'inéligibilités (**décision du 28 mars 2025, n° 2025-1129 QPC**).

Cette décision concernait une situation un peu différente de celle des membres du Rassemblement National, puisqu'il était question en l'espèce d'une peine d'inéligibilité prononcée à l'encontre de plusieurs élus locaux, et non pas à l'encontre de membres du Parlement européen. Il n'en demeure pas moins vrai que la position « de principe » du Conseil à l'égard des peines d'inéligibilités était très attendue, car elle pouvait influencer la position des juges du fond en appel et en cassation pour le cas particulier de Marine Le Pen.

L'élément le plus important dans cette décision du 28 mars 2025 se trouve en réalité dans une réserve d'interprétation : si le Conseil admet le principe de l'exécution provisoire de la peine prononcée par le juge[\[11\]](#), c'est à la condition toutefois – et là se trouve la « réserve » – que cette exécution provisoire s'inscrive « dans la mesure nécessaire au respect du principe d'égalité devant le suffrage et à la préservation de la liberté de l'électeur » (§ 7). Le Conseil précise un peu plus loin que « sauf à méconnaître le droit d'éligibilité garanti par l'article 6 de la Déclaration de 1789, il revient alors au juge, dans sa décision, d'apprécier le caractère proportionné de l'atteinte que cette mesure est susceptible de porter à l'exercice d'un mandat en cours et à la préservation de la liberté de l'électeur » (§ 17). C'est donc avec beaucoup de prudence que le Conseil constitutionnel admet le principe de l'exécution provisoire des peines d'inéligibilité, incitant en cela le juge judiciaire à prononcer l'exécution provisoire de façon mesurée.

Pourtant, ce n'est pas le chemin qui a été suivi le tribunal judiciaire dans son jugement intervenu trois jours plus tard. Le tribunal explique en effet dans sa décision du 31 mars 2025 que le prononcé d'une exécution provisoire à l'encontre de certains élus du Rassemblement National se justifie par le « trouble irréparable à l'ordre public démocratique qu'engendrerait le fait que [Mme Le Pen] soit candidate, voire élue par exemple et notamment à l'élection présidentielle, alors qu'elle est condamnée pour détournement de fonds publics notamment à une peine d'inéligibilité en première instance et pourrait l'être par la suite définitivement ». Quoi qu'on pense du fond de l'affaire et du sens de la décision rendue par le tribunal judiciaire, il n'est pas certain que cette notion « d'ordre public démocratique » – curieux mélange d'« ordre public » et de « société démocratique » – suffise à répondre aux réserves légitimes formulées par le Conseil dans sa décision du 28 mars 2025.

E. Les droits procéduraux

Le droit de se taire... encore ! Depuis que le Conseil constitutionnel a étendu le champ d'application du droit de se taire à toute sanction ayant le caractère d'une punition, au-delà donc du champ pénal, les abrogations s'enchaînent. En 2025, ce ne sont pas moins de sept décisions rendues pour cinq censures prononcées sur ce fondement. Ainsi, le droit de se taire devra désormais s'appliquer au profit du militaire poursuivi disciplinairement (**n° 2025-1137 QPC du 30 avril 2025**) et de l'accusé interrogé par un magistrat instructeur dans le cadre d'un supplément d'information à la suite d'une condamnation par défaut non avenue (**n° 2025-1136 QPC du 30 avril 2025**). Quelques nouveautés également, avec l'extension du droit de se taire aux contentieux pouvant conduire au prononcé d'une sanction punitive devant une autorité administrative indépendante. La solution pouvait se déduire implicitement de la **décision n° 2025-1128 QPC du 21 mars 2025** au sujet du pouvoir des enquêteurs de l'AMF, elle est clairement et positivement admise dans la **décision n° 2025-1154 QPC du 8 août 2025** au sujet de la procédure de sanction par la CNIL, et confirmé au sujet de la procédure de sanction devant l'AMF dans la **décision n° 2025-1164 QPC du 26 septembre 2025** puis de la procédure devant l'autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (**n° 2025-1171 QPC du 10 octobre 2025**).

Autre précision inédite, cette fois dans une décision de conformité, la **décision n° 2025-1160/1161/1162 QPC du 19 septembre 2025** complète le considérant de principe tiré de l'article 9 de la Déclaration de 1789. Ainsi, le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, dont découle le droit de se taire ne s'appliquent qu'aux peines et aux sanctions ayant le caractère d'une punition, en revanche ces exigences « ne s'appliquent pas aux mesures qui, prises dans le cadre d'une relation de droit privé, ne traduisent pas l'exercice de prérogatives de puissance publique. » Dès lors, la procédure de sanction disciplinaire ou de licenciement pour motif personnel concernant un salarié n'est pas concernée par le droit de se taire. Ainsi, le champ d'application du droit constitutionnel punitif n'est pas sans limites et demeure ancré dans une logique de prérogatives de puissance publique.

Au regard du nombre de décisions rendues depuis fin 2023 sur la question du droit de se taire, il n'est pas excessif de parler d'un contentieux sériel à l'échelle du Conseil constitutionnel. Un contentieux dont il est à l'origine en raison d'une évolution jurisprudentielle affectant un grand nombre de procédures : les sanctions

punitives, au sens de l'article 8 de la Déclaration, ne connaissent en effet aucune frontière de code, de discipline et se diffusent dans l'ensemble des branches du droit. Sur le plan des principes, la jurisprudence sur le droit de se taire confirme pleinement le mouvement de procéduralisation des droits et libertés, selon lequel le contrôle des droits et libertés s'exerce davantage sur les conditions procédurales de l'atteinte, plus que sur l'atteinte elle-même. Au niveau des enseignements généraux que la doctrine peut tirer de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il convient d'avoir conscience du poids de la jurisprudence sur le droit de se taire dans les bilans statistiques. Ainsi, sur l'année 2025, le Conseil constitutionnel a rendu un total de cinquante-cinq décisions QPC, dont sept, soit près de 13 %, concernent le droit de se taire. En ce qui concerne les décisions de non-conformité, le poids du droit de se taire sur le bilan prend de l'ampleur puisque sur vingt-deux censures prononcées, cinq le sont sur le fondement du droit de se taire soit 22,7 %. Sans nier l'intérêt du droit de se taire pour la garantie des droits procéduraux des justiciables, il convient malgré tout de replacer à sa juste valeur la portée de la jurisprudence qui en découle et de compléter les approches globales et statistiques par une analyse plus fine et qualitative des décisions rendues.

F. Les droits économiques, sociaux et environnementaux

1. Le droit à la santé en regain d'intensité ?

Il est bien loin le temps où le droit à la santé était considéré comme un droit de second rang, trop marqué par sa dimension sociale et offrant peu d'espoir d'une censure.

Les requérants n'hésitent plus désormais à l'utiliser dans toutes sortes de situations, notamment lorsqu'il est question de dispositions législatives impliquant une relation entre les médecins et leurs patients. Signe de cette vitalité, le Conseil a censuré deux dispositions sur son fondement au cours de l'année étudiée. Mais si on peut se réjouir de ce que le Conseil mobilise plus que d'habitude le 11^e alinéa du Préambule de 1946, le manque de motivation dans certaines décisions nous paraît (une fois de plus) assez problématique.

La première affaire ne pose guère de problème. Il s'agit pour le Conseil, dans sa **décision n° 2025-899 DC du 30 décembre 2025**, de contrôler la disposition définissant « l'incapacité de travail » ouvrant droit au versement d'indemnités journalières dans le cadre du régime général d'assurance maladie. L'ancienne définition de l'incapacité de travail prévoyait que cette incapacité (déterminé par un

médecin) devait s'apprécier au regard de l'emploi effectivement exercé par le patient, alors que la nouvelle définition apprécie l'incapacité au regard de la possibilité de la personne à exercer une activité professionnelle quelconque. Or il arrive évidemment qu'un individu soit en incapacité d'exercer son emploi, par exemple un emploi exigeant une activité physique, alors même qu'il est tout à fait capable d'exercer un autre emploi, par exemple un emploi sédentaire.

Partant de ce constat, le Conseil en déduit que « ni ces dispositions ni aucune autre disposition législative ne prévoient que puissent être prises en compte, notamment, sa situation personnelle et la réalité d'une alternative professionnelle susceptible de lui être ouverte », ce qui constitue pour lui, tout à la fois, une incompétence négative du législateur et une méconnaissance du 11^e alinéa du Préambule de 1946. C'est en quelque sorte ici le manque d'individualisation dans la définition de l'incapacité professionnelle qui justifie, aux yeux du Conseil, la censure sur le fondement du droit à la santé.

La seconde affaire est plus délicate. Les syndicats des professions de santé se plaignent depuis longtemps du fait qu'une partie de leurs patients n'honorent pas leurs rendez-vous sans en informer leurs médecins. Cette situation est d'autant plus problématique qu'il est parfois très difficile d'obtenir un rendez-vous dans certaines régions et/ou spécialités, et que ces rendez-vous manqués pourraient servir à d'autres patients. Au-delà de ces préoccupations bien légitimes, le problème reste avant tout financier pour les médecins. Or il se trouve qu'en l'état de la législation, les professionnels de santé ne disposent d'aucun moyen juridique pour contraindre les patients à honorer les rendez-vous programmés. C'est pour répondre à ce problème qu'une nouvelle disposition du Code la santé publique prévoyait qu'une pénalité peut être mise à la charge du patient lorsque ce « dernier ne se présente pas à une consultation ou lorsqu'il annule le rendez-vous qu'il avait pris sans respecter un délai raisonnable avant la date prévue ». Cette nouvelle disposition indiquait également que « la prise de rendez-vous peut être subordonnée à une préautorisation bancaire permettant le paiement de la pénalité ».

Or après avoir rappelé que la nouvelle législation s'inscrit bien dans un objectif d'intérêt général visant à améliorer la possibilité pour les professionnels de santé de prendre en charge l'ensemble des patients, le Conseil estime dans sa **décision n° 2025-875 DC du 28 février 2025** que « en s'abstenant de définir lui-même la nature de la pénalité susceptible de s'appliquer en vertu des dispositions contestées et d'encadrer son montant ainsi que les conditions de sa mise en œuvre, le législateur a privé de garanties légales les exigences constitutionnelles découlant

du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ».

Si on voit bien le problème qui est celui de ne pas avoir encadré suffisamment la possibilité offerte aux professionnels de prévoir des sanctions en cas de non-respect des rendez-vous, on ne voit pas très bien en revanche quel pourrait être le lien entre ce défaut d'encadrement et l'atteinte au droit à la santé. On pourrait songer à la jurisprudence du Conseil visant à imposer un encadrement précis des sanctions en matière pénale sur le fondement de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, mais précisément en l'espèce il s'agit de sanction pour non-respect d'une obligation purement civile résultant d'un lien entre deux personnes privées.

Pour comprendre le fondement de cette censure, il faut lire la requête des députés qui évoquait le cas de certains patients ne disposant pas d'une carte bancaire et pouvant être exclu du mécanisme nouvellement créé. Mais dans l'attente du « commentaire » qui n'est toujours pas disponible près d'un an après la publication de la décision, on ne peut que supposer la pertinence de cet argument en l'espèce.

Il faut redire une fois de plus combien il est fâcheux pour la doctrine et plus globalement pour tous les lecteurs des décisions du Conseil de devoir attendre la publication des commentaires pour comprendre les motivations qui ont conduit à une censure ou une absence de censure. Il est vraiment temps que le Conseil abandonne cette pratique des « commentaires » et insère directement dans ses décisions des éléments d'argumentation simples et clairs qui permettent de comprendre son raisonnement. Sa jurisprudence en sera d'autant mieux comprise et d'autant plus légitime.

2. Petite victoire pour le droit au logement

Pour la première fois dans sa **décision n° 2025-894 DC du 7 août 2025**, le Conseil énonce une réserve d'interprétation sur le fondement du droit des personnes à disposer d'un logement décent. On a beaucoup dit et écrit qu'il n'existe pas en droit français un authentique « droit » au logement même si le législateur a instauré en 2007 un « droit au logement opposable » qui permet sous certaines conditions d'obtenir une priorité dans l'accès à un logement social. Mais il ne s'agit pas d'un droit au sens classique du terme, c'est-à-dire une prérogative dont disposeraient les individus pour faire valoir leurs préférences devant la justice. Cela justifiait sans doute que le Conseil ne prononce aucune censure sur son fondement, en dépit de sa consécration au rang des principes constitutionnels dans les années 1990[12].

Il nous semble toutefois que cette absence de censure s'explique aussi – et peut-être surtout – par le fait que le droit au logement est en réalité ce que le Conseil appelle un « objectif de valeur constitutionnelle », et que son rôle n'est pas de servir de fondement à d'éventuelles censures, mais au contraire de justifier des entorses à certains principes constitutionnels. C'est par exemple sur le fondement du « droit au logement » que le Conseil admet une restriction du droit de propriété dans sa décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 ; c'est encore sur la base du « droit au logement » que le Conseil accepte une limitation de la liberté contractuelle dans sa décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015. Il faut donc prendre garde à ne pas voir dans ce « droit au logement » un outil contentieux dont la finalité est de censurer des dispositions limitant le droit des personnes dans le domaine du logement.

Mais la situation est peut-être en train d'évoluer... Dans la décision du 7 août 2025, le Conseil s'appuie pour la première fois sur le droit au logement pour « interpréter » la loi dans un sens plus favorable au sort des personnes délogées de leurs habitations. Il s'agissait en l'espèce d'une nouvelle procédure spécifique applicable à Mayotte permettant l'évacuation et la démolition de ce qu'on appelle « l'habitat informel » sur l'île de Mayotte après le passage du cyclone Chido en décembre 2024. Cette nouvelle procédure donne le pouvoir au préfet, jusqu'au 13 décembre 2034, de déroger sous certaines conditions à l'obligation de proposer un relogement ou un hébergement d'urgence en cas d'expulsion.

Or le Conseil précise à ce sujet que si le préfet n'est pas obligé de proposer une solution de relogement conformément à ce que prévoit le nouveau dispositif, cela ne saurait toutefois, « sauf à méconnaître les exigences constitutionnelles précitées, autoriser une telle dérogation qu'en cas d'impossibilité matérielle établie par l'administration et résultant des conséquences de cet événement climatique ». C'est donc une interprétation assez stricte que propose le Conseil et qui s'inscrit au demeurant dans celle qu'avait préconisée le Conseil d'État lors de l'examen du projet de loi. Il est donc intéressant de constater que le Conseil constitutionnel établit en l'espèce un lien assez net entre le droit au logement et l'obligation pour l'État de reloger les occupants en cas de destruction de ces habitats informels. Certains y verront peut-être une (petite) victoire pour le droit au logement.

3. Le Conseil censure une inégalité entre les hommes et les femmes qui date de... 1945 !

On est habitué depuis 2010 à ce que le Conseil module les effets de ses décisions d'inconstitutionnalité, parfois de façon très précise. Il franchit toutefois un pas

supplémentaire dans la **décision n° 2025-1135 QPC du 25 avril 2025** en limitant l'inconstitutionnalité prononcée en l'espèce à la fois dans le temps et dans l'espace.

Il s'agit en l'espèce d'un cas de rupture d'égalité « en tant que ne pas », c'est-à-dire un cas dans lequel la rupture d'égalité provient non pas de ce que dit le législateur, mais au contraire de ce qu'il ne dit pas. Était en cause une législation de 1945 imposant aux hommes de moins de cinquante ans de demander l'autorisation du gouvernement en cas de perte de la nationalité française. Cette législation avait pour objectif d'empêcher que de jeunes hommes ne puissent échapper à la conscription en obtenant une autre nationalité, par exemple la nationalité britannique à la place de la nationalité française. Sur la base de cette législation, il arrivait donc que des hommes bénéficient d'une double nationalité. Cette loi a été appliquée uniquement entre 1945 et 1951, et bien entendu elle ne concernait pas les femmes pour lesquelles la perte de la nationalité française était automatique en cas d'acquisition d'une autre nationalité. Pour des raisons certes tout à fait légitimes, il existait ainsi une différence de traitement évidente entre les hommes et les femmes.

Or le Conseil estime en l'espèce que cette différence de traitement méconnaît à la fois l'article 6 de la Déclaration de 1789 qui consacre le principe d'égalité devant la loi, mais aussi – et de façon plus étonnante – le troisième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 qui consacre le principe d'égalité spécifiquement entre les hommes et les femmes. Soulignons qu'il s'agit là de la seconde censure d'une disposition législative sur ce fondement[13].

On retiendra également de cette décision que le Conseil invalide la disposition en cause en prenant soin de viser non seulement les personnes concernées, en l'occurrence les femmes, mais aussi la période durant laquelle le régime était applicable, c'est-à-dire de 1945 à 1951. Il ajoute même que « leurs descendants [des femmes] peuvent se prévaloir des décisions reconnaissant que, compte tenu de cette inconstitutionnalité, ces personnes ont la nationalité française », ce qui fait donc des descendants ce qu'on pourrait qualifier de « victimes indirectes » au sens qu'en donne la Cour européenne des droits de l'homme.

Dominique Rousseau, Professeur à l'Université Paris 1, Panthéon Sorbonne

Pierre-Yves Gahdoun, Professeur à l'Université de Montpellier, CERCOP

Julien Bonnet, Professeur à l'Université de Montpellier, CERCOP

[1] Dossier : « Le secrétariat général du gouvernement », *AJDA*, 2025, p.1165.

[2] Conclusions de Nicolas Agnoux, disponibles sur Arianeweb.

[3] Dans le même sens, cf. M. Verpeaux, A.-L. Cassard-Valembois, A. Macaya, « Chronique de jurisprudence constitutionnelle », *JCP G*, n° 36, 8 septembre 2025, doctr. 990.

[4] Dans sa décision n° 2021-896 QPC du 9 avril 2021, le Conseil constitutionnel avait validé l'article 433-5 du code pénal mais dans une rédaction antérieure à celle contestée en l'espèce.

[5] Cass. Crim., 12 novembre 2008, *Vanneste*, n° 07-83.398. Cf. également Cass. Crim., 7 mars 1988, *Forni*, n°87-80931 ; CEDH, 7 novembre 2006, *Mamère c. France*, n°12697/03.

[6] En ce sens, par ex., Cass., crim., 8 mars 2022, n° 90.045.

[7] Voir par ex. Cons. const., 18 novembre 1986, n° 86-216 DC.

[8] Cons. const., 15 mars 1999, n° 99-410 DC.

[9] « Toute dérogation à un principe ou à une règle de valeur constitutionnelle ne peut qu'être d'interprétation stricte, de sorte que, dans le cas où l'accord de Nouméa peut admettre deux interprétations, la lecture la moins dérogatoire doit être retenue », CE avis, 7 décembre 2023, n° 407713.

[10] TJ Paris, 11^e ch., 1^{re} sect., 31 mars 2025, n° 15083000886.

[11] Alors que lui-même, en tant que juge de l'élection, n'utilise jamais cette « possibilité » lors de ses jugements.

[12] Cons. const. 19 janvier 1995, n° 94-359 DC.

[13] Cons. const. 9 janvier 2014, n° 2013-360 QPC