
Le Conseil constitutionnel face à lui-même.

À propos de la décision n° 2020-799 DC du 26 mars 2020

Véronique Champeil-Desplats



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revdh/9029>

DOI: [10.4000/revdh.9029](https://doi.org/10.4000/revdh.9029)

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Electronic reference

Véronique Champeil-Desplats, « Le Conseil constitutionnel face à lui-même. », *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 13 April 2020, connection on 06 November 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/9029> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.9029>

This text was automatically generated on 6 November 2020.

Tous droits réservés

Le Conseil constitutionnel face à lui-même.

À propos de la décision n° 2020-799 DC du 26 mars 2020

Véronique Champeil-Desplats

- 1 Au moment où la France entrait en confinement, il a paru nécessaire au gouvernement de proposer, parmi les premières mesures législatives d'urgence destinées à faire face à l'épidémie de Covid-19, la suspension du délai maximum de trois mois qu'ont, d'une part, le Conseil d'État et la Cour de cassation pour transmettre les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) qui leur sont adressées au Conseil constitutionnel et, d'autre part, ce dernier pour les juger. Annonce et justification du projet de loi organique nécessaire à cet effet sont fournies **dans le compte rendu du Conseil des ministres du 18 mars 2020** :

« Le Premier ministre a présenté un projet de loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

L'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel prévoit que la procédure de question prioritaire de constitutionnalité est encadrée par des délais tant devant les juridictions des ordres administratifs et judiciaires que devant le Conseil constitutionnel.

L'absence d'examen, dans un délai de trois mois, des questions prioritaires soulevées dans le cadre d'un litige devant le Conseil d'État et la Cour de cassation entraîne le dessaisissement de ces juridictions, le Conseil constitutionnel en étant saisi d'office.

L'épidémie de Covid-19 fait obstacle à ce que ces juridictions se réunissent en formation collégiale et, par conséquent, à ce que les délais de jugement impartis puissent être respectés.

Aussi, le projet de loi organique prévoit que le délai de trois mois de transmission des questions prioritaires de constitutionnalité par le Conseil d'État et la Cour de cassation ainsi que le délai de trois mois dans lequel le Conseil constitutionnel statue sur une question transmise soient suspendus jusqu'au 30 juin 2020 ».

- 2 D'ordinaire, comme cela est rappelé, afin de ne pas allonger outre mesure la durée des procès au fond, le défaut de respect du délai de transmission des QPC par les juridictions suprêmes emporte leur transmission d'office au le Conseil constitutionnel¹. Or, soutient le gouvernement, l'actuelle épidémie de Covid-19 ferait obstacle à ce que

ces délais puissent être tenus. Dès lors, plutôt que le Conseil constitutionnel soit automatiquement saisi de tout, autant qu'il ne le soit de rien... ou, plus exactement, qu'il lui advienne, ce qui pourra.

- 3 Quel est l'enjeu ? Derrière la question technique de la suspension des conditions de délai d'examen du caractère sérieux des QPC et de leur jugement, les débats parlementaires ont vite mis en lumière que se jouaient des représentations différenciées des exigences prioritaires de l'État de droit en période exceptionnelle. *État de droit contre État de droit* : voilà comment pourrait être résumée la teneur de la controverse. Pour les uns, l'État de droit commande, en période exceptionnelle, d'assouplir les contraintes de délais pour juger. Pour les autres, il requiert que les justiciables ayant fait l'objet d'une mesure restrictive d'un droit ou d'une liberté sur le fondement d'une disposition législative qu'ils estiment contraires à la Constitution puissent la contester en temps utile.
- 4 Ainsi, du côté du gouvernement, étude d'impact à l'appui, il est fait valoir que la saisine automatique, sans filtrage, du Conseil constitutionnel « nuirait à la bonne administration de la justice »². Il est craint un engorgement du Conseil qu'éviterait le desserrement « de la contrainte des délais de procédure »³. Ce desserrement permettrait à la Cour de cassation et au Conseil d'État « de continuer à exercer pleinement leur office durant l'épidémie » en prenant le temps nécessaire pour apprécier le caractère sérieux des QPC qui leur sont transmises. La commission permanente du Conseil d'État, saisie pour avis sur le projet de loi organique, partage ce point de vue. Elle considère que le projet est inspiré « par la même préoccupation qui fonde des mesures de suspension ou de prolongement de délais de procédure devant les juridictions administratives et judiciaires »⁴. Pendant que le projet de loi organique était soumis à la discussion parlementaire, le ministère de la Justice travaillait en effet déjà à la rédaction des ordonnances d'adaptation des délais des procédures juridictionnelles dont il attendait l'habilitation⁵. La ministre de la Justice justifie quelques jours plus tard l'ensemble de ces aménagements par la préoccupation de concilier la bonne administration de la justice avec une adaptation aux mesures de lutte contre l'épidémie et soutient que « l'État de droit n'est pas en quarantaine »⁶.
- 5 Il reste que, du côté des oppositions parlementaires notamment, c'est aussi au nom des exigences de l'État de droit que les critiques se sont développées. Ces exigences se trouveraient annihilées dès lors que les justiciables ne sont pas assurés de recevoir une réponse en temps utile sur la constitutionnalité du fondement législatif des mesures individuelles restrictives de libertés et droits fondamentaux dont ils font l'objet. Bataille fut donc menée au Parlement pour obtenir le maintien des délais de transmission et d'examen des QPC, *a minima* pour celles formées contre des dispositions de la loi d'urgence de lutte contre l'épidémie de covid-19 en cours de débat⁷. En vain. Après, le rejet des amendements proposés en ce sens, la loi organique est définitivement adoptée par l'Assemblée Nationale le 21 mars 2020. Elle est composée d'un article unique :

« Afin de faire face aux conséquences de l'épidémie du virus covid-19, les délais mentionnés aux articles 23-4, 23-5 [délai de trois mois dans lequel la Cour de cassation et le Conseil d'État doivent transmettre la QPC] et 23-10 [délai de trois mois dans lequel le Conseil constitutionnel doit se prononcer sur une QPC] de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel sont suspendus jusqu'au 30 juin 2020 ».

- 6 À ce stade, la question devient particulièrement intéressante : le Conseil constitutionnel étant saisi automatiquement de toutes les lois organiques avant leur promulgation (article 46 alinéa 5 de la constitution), il lui revient de se prononcer sur cette suspension des délais relatifs à la transmission et à l'examen des QPC. Le principal intéressé est-il prêt à consentir à un aménagement des délais de procédure qui comporte le risque de priver d'effet utile tous les recours qui lui parviendraient contre les dispositions législatives relatives à l'urgence sanitaire et, partant, de ses décisions ?
- 7 La réponse du Conseil constitutionnel est, comme à l'habitude, brève. Sa décision conclut que la loi organique n'est pas contraire à la constitution. Néanmoins, aussi laconiques soient-ils, les arguments avancés méritent qu'on s'y attarde. D'un côté, il est remarquable que le Conseil reconnaisse à demi-mot une irrégularité de procédure législative sans en tirer les conséquences en termes d'inconstitutionnalité. Il s'appuie pour ce faire sur des formes de justification spécifiques qui s'inspirent, tout en s'en autonomisant nettement, de certaines constructions jurisprudentielles connues du Conseil d'État (I). D'un autre côté, sur le fond, le Conseil prend soin de rappeler l'évidence : la suspension des délais ne remet pas cause l'exercice du recours « ni n'interdit qu'il soit statué sur une question prioritaire de constitutionnalité » durant la période fixée. En période exceptionnelle ou, pour reprendre plus exactement la formule du Conseil constitutionnel, « en circonstance particulière », la raison politique semble par conséquent l'emporter sur la raison juridique (II).

I/- Ni Heyriès, ni Danthony

« Compte tenu des circonstances particulières de l'espèce, il n'y a pas lieu de juger que cette loi organique a été adoptée en violation des règles de procédure prévues à l'article 46 de la Constitution ».

- 8 À première lecture, le refus du Conseil constitutionnel de se prononcer sur la régularité de la procédure d'adoption de la loi organique soumise à son examen présente des airs de famille avec quelques « grands arrêts » qui ont marqué la jurisprudence du Conseil d'État. Beaucoup entrevoient la marque de la théorie des circonstances exceptionnelles construite à partir de l'arrêt *Heyriès*⁸. D'autres décèlent une « Danthonisation » de la jurisprudence du Conseil constitutionnel⁹, mouvement au terme duquel les juges administratifs admettent, sous certaines conditions, de ne pas déclarer illégaux des actes administratifs dont la procédure d'adoption s'avère pourtant entachée d'irrégularité.
- 9 Oui, mais voilà : les « circonstances particulières de l'espèce » ne correspondent pas exactement à la théorie des circonstances exceptionnelles. Elles ne conduisent pas le Conseil constitutionnel au même type d'examen que celui opéré par le Conseil d'État, puisque, précisément, là où ce dernier adapte son contrôle aux circonstances, le premier ne contrôle plus rien¹⁰. Pour cette même raison, mais aussi parce que la jurisprudence *Danthony* concerne les temps normaux, la décision du Conseil constitutionnel du 26 mars 2020 ne coïncide pas exactement avec celle-ci. Autrement dit, tant en refusant de statuer sur un éventuel vice de procédure (A) qu'en formulant une justification singulière (B), le Conseil constitutionnel tend à exprimer une volonté d'autonomisation de ses catégories de raisonnement et de jugement à l'égard du Conseil d'État.

A/- Un renoncement singulier : « il n’y a pas lieu de juger »

- 10 Le Conseil constitutionnel adopte une attitude singulière. Il considère qu’« il n’y a pas lieu de juger » si la loi organique soumise à son examen « a été adoptée en violation des règles de procédure prévues à l’article 46 de la Constitution ». En cela, sa décision se distingue de certains cas de figure plus connus des juristes.
- 11 Il en va ainsi du déni de justice, tout d’abord. Il aurait été tentant de l’invoquer mais le Conseil constitutionnel veille à s’en démarquer. Pour s’en tenir à la définition classique de l’article 4 du code civil, le déni de justice est le fait, pour le juge, de refuser « de juger, sous prétexte du silence, de l’obscurité ou de l’insuffisance de la loi ». En l’occurrence, le Conseil constitutionnel ne mentionne aucun de ces motifs. Surtout, il ne refuse pas de juger l’ensemble du cas mais seulement le moyen tiré de la violation des règles de procédure.
- 12 Le « non-lieu à juger » opposé par le Conseil constitutionnel se distingue aussi de la jurisprudence « *Danthony* » sus-évoquée. Dans le cadre de celle-ci, les juridictions saisies ne refusent pas de juger les moyens tirés d’un vice de procédure. Elles retracent même souvent de façon détaillée la procédure suivie, examinent si les vices allégués sont bien constitués et, si tel est le cas, évaluent si ces vices sont susceptibles d’exercer « une influence sur le sens de la décision prise » ou s’ils privent les intéressés d’une garantie. Si oui, l’irrégularité conduit à un jugement d’illégalité ; si non, l’irrégularité n’est pas considérée emporter l’illégalité de la décision ou de l’acte.
- 13 Rien de tel dans la décision du 26 mars 2020. Le Conseil constitutionnel n’examine pas le caractère vicié ou non de la procédure législative. Il ne dit rien d’explicite sur ce point. Il se borne à relever que « déposé devant le Sénat, première assemblée saisie, le 18 mars 2020, le projet de loi organique, pour lequel le Gouvernement a engagé la procédure accélérée, a été examiné en séance publique le lendemain ». Puis, il affirme immédiatement, sans explicitation, qu’« il n’y a pas lieu de juger » si la loi organique « a été adoptée en violation des règles de procédure prévues à l’article 46 de la Constitution ». Ce refus de se prononcer ne signifie pas nécessairement que la procédure d’adoption de la loi organique ait été viciée. Aucune conclusion ne peut *a priori* être formulée sur l’appréciation du Conseil quant à la constitutionnalité de la procédure effectivement suivie. Pour autant, les non-dits éveillent le doute.
- 14 À dire vrai, le suspens n’est pas très grand. Ce n’est pas le contenu de la lettre « blanche »¹¹ adressée pour saisine au Conseil constitutionnel par le secrétaire général du gouvernement agissant, en l’espèce, sur délégation du Premier ministre, qui permet de le lever. Il suffit de confronter les règles de procédure prévues à l’article 46 de la constitution aux étapes de la procédure suivie entre le 18 mars 2020, date de l’annonce du projet de loi organique à la sortie du Conseil des ministres, et le 23 mars 2020, date de la saisine du Conseil constitutionnel. Ce travail de confrontation est d’ailleurs amplement facilité par la lecture des contributions extérieures reçues par le Conseil constitutionnel, en particulier celle introduite par Paul Cassia et l’Association de défense des libertés constitutionnelles¹². Le récit chronologique et les conclusions qui en sont tirées sont assez simples. Le Sénat a voté le projet de loi organique en première lecture le 19 mars 2020, « soit 24 heures après son dépôt » ; « le délai de quinze jours fixé par le deuxième alinéa de l’article 46 de la constitution » n’est donc pas respecté. Or, pour les contributeurs, ce délai « est incompressible, y compris en situation de circonstance exceptionnelle ». 15 jours ne sont pas 1 jour. D’ailleurs, ce délai de quinze

jours initialement prévu dans le texte promulgué le 4 octobre 1958 a été allongé à l'issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 pour les lois organiques votées selon la procédure ordinaire et expressément maintenu en cas de procédure accélérée.

- 15 Il est difficile d'imaginer que les membres du Conseil constitutionnel n'aient pas eux aussi relevé le décalage entre le temps effectif de la procédure législative et ce qui est écrit dans le texte constitutionnel. Mais, et c'est ce que l'on retiendra ici de son raisonnement, le Conseil a préféré se positionner en amont en s'abstenant de juger, compte tenu des circonstances particulières de l'espèce, plutôt que de se prononcer sur l'irrégularité et d'avoir à la justifier en aval, ce qu'il aurait pourtant pu faire avec le même argument.
- 16 Le procédé mérite d'autant plus d'être souligné que cela n'aurait pas été la première fois que le Conseil constitutionnel s'accommode d'irrégularités procédurales. Les circonstances du premier cas – curieuse coïncidence ? – ne sont pas dépourvues de tout lien avec les questions sanitaires actuelles. Dans sa **décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005 (cons. 20 à 24)**, le Conseil relevait ainsi le défaut de conformité à la procédure des fonds de concours organisée par l'article 17 de la loi organique du 1^{er} août 2001, de celle prévue par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 pour la contribution de l'assurance maladie « au fonds de concours créé par l'État en vue de l'achat, du stockage et de la livraison de produits destinés à la prophylaxie ou aux traitements de personnes exposées à certaines menaces sanitaires ». Ce fonds constitue, relevait le Conseil constitutionnel, « l'instrument par lequel les pouvoirs publics mettent en œuvre des mesures de protection contre certaines menaces sanitaires graves pouvant notamment résulter d'attentats terroristes ». À l'époque, le Conseil estime – on appréciera au passage la justification – « que l'intérêt général de valeur constitutionnelle qui s'attache à la protection sanitaire de la population justifie que la participation de l'assurance maladie au fonds de concours, nécessaire en 2005 et 2006 à la mise en œuvre des actions de prévention en cause, se poursuive jusqu'à la fin de l'année 2006 ». Il conclut que « la méconnaissance par les articles 5 et 64 de la loi déferée, de l'article 17 de la loi organique du 1^{er} août 2001 ne conduit pas, en l'état, à les déclarer contraires à la Constitution ». Il appelait toutefois à une mise en conformité avec les procédures comptables d'affectation de recettes « à compter de l'année 2007 ».
- 17 Un second cas est fourni par la **décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017 (cons. 2 à 8)**. Il constitue l'illustration la plus proche d'une transposition de la « jurisprudence Danthony ». Après en effet avoir relevé que la suppression par amendement d'une disposition législative avait été effectuée « selon une procédure contraire à la Constitution », le Conseil concluait sur un ton inédit : « toutefois, pour regrettable qu'elle soit, cette suppression n'a pas eu pour effet de porter une atteinte inconstitutionnelle aux exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires. Le grief tiré de la méconnaissance de ces exigences doit donc être rejeté ».
- 18 En temps normal, les précédents d'irrégularité procédurale non sanctionnés existaient donc. Si le Conseil constitutionnel a opté pour une autre forme de raisonnement, conduisant à immuniser, par renoncement à juger, un important arrangement avec les délais de procédure législative, c'est que les circonstances de l'espèce lui ont semblé, non pas exceptionnelles, mais particulières.

B/- Une justification inédite : les « circonstances particulières de l'espèce »

- 19 Les mots sont choisis¹³. Il n'aura échappé à personne que les « circonstances particulières de l'espèce » ne sont pas les « circonstances exceptionnelles ». Il est possible de gloser indéfiniment sur la réalité des différences, sur le jeu avec les mots qui ne trompe personne. Il n'en demeure pas moins que les membres du Conseil constitutionnel savent trop bien que, tout particulièrement dans les circonstances actuelles, ses décisions seront lues à la loupe pour que le choix de la formule ne soit porteur de signification implicite, à défaut d'être explicite.
- 20 Tout semble ainsi indiquer qu'en prenant appui sur une formule inédite, le Conseil constitutionnel a cherché à affirmer l'autonomie de son propre standard de jugement et que sa décision n'est, à première vue, pas appelée à faire « jurisprudence ». De quoi le Conseil entend-il alors se démarquer ?
- 21 Pour le plus évident, les « circonstances particulières de l'espèce » ne sont pas celles de l'état de siège auxquelles renvoie l'article 36 de la Constitution. Celui-ci ne peut être déclaré qu'en « cas de péril imminent pour la sécurité intérieure ou extérieure »¹⁴. Les « circonstances particulières de l'espèce » ne sont pas non plus les circonstances qui justifient la mise œuvre de l'article 16 de la Constitution, à savoir la menace grave et immédiate pesant sur les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux conjuguée à l'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels. En se référant aux « circonstances particulières de l'espèce », le Conseil laisse entendre qu'il ne s'engage pas dans la création jurisprudentielle d'un article 16 bis. On relèvera d'ailleurs au passage que dans son **avis du 23 avril 1961**¹⁵, le Conseil constitutionnel ne qualifie pas ni les circonstances, ni les pouvoirs conférés au Président de la République par l'article 16. Il se limite à présenter les faits à la manière dont le Général de Gaulle les exposera sans son discours radiotélévisé du même jour et à constater que les conditions exigées par la Constitution pour l'application de l'article 16 sont réunies. De façon semblable, dans l'arrêt **Rubin de Servens du 2 mars 1962**, le Conseil d'État estime que la mise en l'application de l'article 16 « a eu pour effet d'habiliter le Président de la République à prendre toutes les mesures exigées par les circonstances qui l'ont motivé »¹⁶.
- 22 Pour le plus ténu, la référence faite par le Conseil constitutionnel aux « circonstances particulières de l'espèce » appelle tout d'abord à être distinguée de la désormais célèbre « théorie des circonstances exceptionnelles » construite à partir de l'arrêt **Heyriès**¹⁷. Deux observations peuvent toutefois être formulées sur ce point. La première est que la référence à des « circonstances exceptionnelles » a des précédents. Le Conseil d'État avait en effet accepté dans l'arrêt **Casanova rendu le 29 mars 1901**, en temps de paix, que les conseils municipaux puissent « dans des circonstances exceptionnelles, intervenir, pour procurer des soins médicaux aux habitants qui en sont privés »¹⁸. Ou encore, en temps de guerre, l'existence d'un état et de circonstances exceptionnelles avait été relevée trois ans avant l'arrêt **Heyriès** dans l'arrêt **Delmotte** et dans les conclusions du Commissaire du gouvernement Corneille. Le Conseil d'État admettait que de telles circonstances justifient la légalité d'une interdiction de réunion alors qu'elle avait été fondée sur la loi relative à l'état de siège qui ne permettait d'interdire que les débits de boisson¹⁹. La seconde remarque est que plusieurs arrêts cités comme

étant constitutifs de la théorie des circonstances exceptionnelles, à commencer par l'arrêt *Heyriès* lui-même, ne procèdent pas expressément à cette qualification. Dans l'arrêt *Heyriès*, le Conseil d'État admet la légalité des mesures adoptées par le Président de la République en méconnaissance de certaines formalités « à raison des conditions », de conditions de guerre, dans lesquelles s'exerçaient, en fait, à cette époque, les pouvoirs publics. Il précisait que ces mesures valaient « provisoirement pendant la durée de la guerre, avec faculté pour les intéressés de se pourvoir après la cessation des hostilités en révision des décisions qui auraient été ainsi prises à leur égard ». De même, dans l'arrêt *Dames Dol et Laurent*²⁰, le Conseil d'État fait valoir « que les limites des pouvoirs de police dont l'autorité publique dispose pour le maintien de l'ordre et de la sécurité (...) ne sauraient être les mêmes dans le temps de paix et pendant la période de guerre où les intérêts de la défense nationale donnent au principe de l'ordre public une extension plus grande et exigent pour la sécurité publique des mesures plus rigoureuses ». Il appartient alors « au juge, sous le contrôle duquel s'exercent ces pouvoirs de police, de tenir compte, dans son appréciation, des nécessités provenant de l'état de guerre, selon les circonstances de temps et de lieu, la catégorie des individus visés et la nature des périls qu'il importe de prévenir ». Le Conseil d'État conclut « qu'il est apparu que les mesures faisant l'objet du présent pourvoi s'imposaient pour sauvegarder d'une manière efficace tout à la fois la troupe et l'intérêt national ». La qualification du caractère exceptionnel des circonstances apparaît en revanche explicitement dans l'arrêt du **Tribunal des conflits du 27 mars 1952, Dame de la Murette**. Elle justifie que la règle selon laquelle « l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle » est compétente pour « statuer sur les conséquences de tous ordres des atteintes arbitraires à cette liberté, celles-ci ayant, par elles-mêmes, le caractère d'une voie de fait », « reçoit exception dans le cas où des circonstances exceptionnelles empêchent de reconnaître ce caractère aux atteintes dont s'agit »²¹.

- 23 L'invocation des « circonstances particulières de l'espèce » appelle enfin une distinction avec les conditions permettant la déclaration de l'état d'urgence prévue par **la loi du 3 avril 1955**, à savoir les « cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public » ou les « événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique ». Si le Conseil constitutionnel n'a jamais explicitement qualifié ces circonstances d'exceptionnelles, il n'avait pas hésité, comme l'avait fait le Conseil d'État, à qualifier l'état d'urgence de « régime de pouvoirs exceptionnels dont les effets doivent être limités dans le temps et l'espace »²². Quoi qu'il en soit, en insistant sur l'espèce, le Conseil entend séparer les situations. Il concourt implicitement à entériner le fait que l'épisode épidémique du Covid-19 ne relève pas des calamités publiques qui justifient la mise en œuvre de l'état d'urgence prévu par la loi du 3 avril 1955. Si on peut s'en réjouir sur le plan axiologique, cela aurait pu prêter à plus ample discussion, plusieurs États ayant eu recours à leur régime d'état d'urgence habituel pour faire face à l'épidémie. Signalons toutefois que ces régimes ne confèrent pas exactement les mêmes types de pouvoir qu'en France mais, surtout, qu'ils n'ont pas tous souffert de l'ancrage fortement, et quasi exclusivement, sécuritaire que l'état d'urgence français a fini par présenter à force d'être prolongé et modifié dans la perspective de lutter contre le terrorisme. Un des enjeux de la création d'un état d'urgence sanitaire *ad hoc* pouvant être actionné « en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population »²³ apparaît ici : opérer une différenciation légitimante, tant au plan politique que juridique, du nouvel état d'urgence sanitaire à l'égard de l'état d'urgence « loi de 1955 ». Il existerait ainsi,

d'un côté, un registre de l'exception, associé à des circonstances sécuritaires et, de l'autre, celui de la particularité, associé à des circonstances sanitaires, ces dernières devant le moins possible apparaître se fondre dans les premières.

- 24 Pour finir, l'insistance sur l'espèce peut être interprétée comme l'expression la plus prononcée de cet effort de différenciation. Elle entend signifier que la décision de « non-lieu à juger » les irrégularités de procédure législative n'a, en principe, pas vocation à se reproduire. Le Conseil constitutionnel prend donc toutes les précautions sémantiques pour qu'il soit compris qu'il ne veut pas faire jurisprudence au-delà des circonstances de l'espèce. Cependant, échaudés par la propension maintes fois observée des solutions réputées ne répondre qu'à des situations exceptionnelles à se perpétuer en temps dit « normal »²⁴, certains redoutent qu'une brèche ne se soit ouverte²⁵. Pour éviter que le gouvernement et la majorité parlementaire se sentent autorisés à s'affranchir trop facilement des règles de procédures d'élaboration de la loi organique et, qui sait, ordinaire, il reviendra alors au Conseil constitutionnel, s'il était de nouveau sollicité, ou bien de préciser que les « circonstances particulières de l'espèce » ne renvoient qu'à la lutte contre l'épidémie de Covid-19, ou bien de s'en tenir à une interprétation très stricte de ce nouveau standard. À défaut, la portée de la décision 26 mars 2020 serait bien plus importante que les jurisprudences *Heyriès* et *Danthy*. L'extension des cas de « non-lieu à juger » conduirait en effet le Conseil à renier ce qui fut une des raisons essentielles de sa création en 1958, à savoir le respect des procédures législatives, en particulier organiques, afin que le parlement ne se fasse pas constituant. Il existerait néanmoins une différence sensible entre les conséquences des arrangements procéduraux sous la Vème République aujourd'hui et celles des arrangements des deux Républiques précédentes. Compte tenu de la maîtrise politique de la procédure législative que le fait majoritaire confère au pouvoir exécutif, c'est finalement moins le parlement qui bénéficie de l'absence de contrôle du Conseil constitutionnel que le gouvernement.

II/- Raison politique et raison juridique

- 25 Le second temps marquant de la décision n° 2020-799 DC du 26 mars 2020 est celui de la validation, sur le fond, de l'article unique de la loi organique. Tout aussi rapide soit-elle, cette déclaration de constitutionnalité appelle plusieurs commentaires. Replacée dans le contexte de l'élaboration du projet de loi et des débats parlementaires, elle procède, entre les lignes, à certaines mises au point (A). Toutefois, si l'on tire quelques enseignements de ce que fut l'exercice du contrôle de constitutionnalité au cours de la mise en œuvre de l'état d'urgence entre novembre 2015 et novembre 2017, il est fort probable que cette mise au point ne soit qu'un trompe-l'œil. Contrôle peut-être, mais avec quel effet utile ? (B).

A/- Mise au point : suspension des délais n'est pas interdiction de statuer

« Afin de faire face aux conséquences de l'épidémie du virus covid-19 sur le fonctionnement des juridictions, l'article unique de cette loi organique se borne à suspendre jusqu'au 30 juin 2020 le délai dans lequel le Conseil d'État ou la Cour de cassation doit se prononcer sur le renvoi d'une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel et celui dans lequel ce dernier doit

statuer sur une telle question. Il ne remet pas en cause l'exercice de ce recours ni n'interdit qu'il soit statué sur une question prioritaire de constitutionnalité durant cette période ».

- 26 Ce 5^{ème} et dernier « considérant » avant conclusion pourrait tout avoir d'un salubre chant du cygne. Le Conseil constitutionnel aborde la loi organique soumise à son examen en soulignant le caractère limité de sa portée, ce qui lui permet de mieux justifier sa constitutionnalité. Il prend ainsi tout d'abord le soin de rappeler que la loi poursuit une finalité spécifique : « faire face aux conséquences de l'épidémie du virus covid-19 sur le fonctionnement des juridictions ». Il souligne ensuite le caractère circonscrit de son objet : la « loi organique se borne à suspendre... ». Enfin, sous une forme d'*obiter dictum*, il éprouve le besoin de rappeler les conséquences que n'a pas – que ne saurait avoir – la loi. Cela aurait pu aller sans dire, mais il a semblé au Conseil constitutionnel que cela allait mieux en le disant : la suspension des délais d'examen des QPC « ne remet pas en cause l'exercice de ce recours ni n'interdit qu'il soit statué sur une question prioritaire de constitutionnalité durant cette période ».
- 27 Replacée dans le contexte des débats parlementaires, l'affirmation n'a rien d'un simple constat ou rappel. Elle peut aussi être comprise comme un avertissement adressé au gouvernement et, corrélativement, un signe de compensation pour les oppositions. Autrement dit, le contrôle auquel renonce le Conseil constitutionnel sur la procédure, il n'entend pas y renoncer au fond. C'est le minimum, diront certains. Mais ce minimum est somme toute heureux, tant la lecture des brefs documents préparatoires et l'écoute des débats parlementaires laissent entrevoir un pari gouvernemental à peine voilé pour que la suspension des délais ait un effet de limitation, voire de dissuasion, des recours²⁶. Bien plus, la limitation de l'exercice du contrôle de constitutionnalité en période particulière aurait pu être plus large. Le point 3 de l'étude d'impact associée au projet de loi organique révèle en effet qu'il avait été envisagé de suspendre pour tous les « cas de circonstances exceptionnelles, l'application desdits délais ». Pour montrer combien l'option choisie par le gouvernement est plus proportionnée, l'étude d'impact souligne immédiatement : « Cette option a cependant été écartée au profit d'une disposition *ad hoc* répondant ponctuellement et efficacement à la situation particulière née de la propagation du virus covid-19 »²⁷. Le procédé rhétorique est connu : c'est l'argument du pire. En montrant qu'on a échappé à pire, la proposition finalement retenue est appelée à apparaître plus acceptable.
- 28 Dans un tel contexte, le rappel en apparence superfétatoire que la suspension des délais de recours ne remet pas en cause leur exercice ni n'interdit qu'il soit statué sur une QPC durant la période considérée, annonce en fin de compte une bonne nouvelle. Pourtant, celles et ceux qui attendent encore du Conseil constitutionnel qu'il remplisse une fonction de contre-pouvoir ou de gardien pro-actif des droits et libertés constitutionnels ont de quoi ne pas s'en satisfaire.
- 29 Qu'aurait alors pu décider d'autre le Conseil constitutionnel ? Outre une censure par un argument de procédure qui aurait en tout état de cause suffi, formulons, s'agissant du fond, trois hypothèses.
- 30 *Hypothèse forte : censure totale.* Le Conseil aurait pu remettre en cause la nécessité de suspension des délais d'examen des QPC pour faire face aux conséquences de l'épidémie du virus covid-19 sur le fonctionnement des juridictions. Il aurait ainsi pu faire valoir qu'il n'y a pas lieu de considérer, en l'état de l'organisation et du fonctionnement des procédures d'examen des QPC, que le Conseil d'État, la Cour de cassation et le Conseil

constitutionnel, ne sont pas en mesure d'y répondre dans les délais requis. À supposer que ces juridictions suprêmes n'aient pas été en mesure de respecter le délai de trois mois, les saisines automatiques ne seraient parvenues au Conseil constitutionnel qu'à partir de fin juin 2020. Cela lui laissait le temps d'anticiper et renvoyait, qui plus est, à une période où le déconfinement était envisageable. Quant au Conseil constitutionnel, comme le relève Samy Benzina, il « est très loin d'être dans une situation d'engorgement qui commanderait d'empêcher un afflux massif de QPC »²⁸. Le délai moyen de jugement des QPC est de 75 jours pour 90 possibles et il n'est pas certain que le nombre de QPC adressées pendant la période de l'état d'urgence sanitaire soit insurmontable²⁹.

- 31 *Hypothèse moyenne : la censure partielle.* Il aurait été loisible au Conseil constitutionnel de ne censurer que la partie de l'article concernant son seul délai d'examen. Il aurait ainsi pu concéder que s'il ne veut pas préjuger de l'état du fonctionnement du Conseil d'État et de la Cour de cassation, il s'estime pour sa part en mesure de tenir les délais habituels. Il reste que si cette solution pouvait répondre aux attentes sur le rôle que le Conseil constitutionnel est supposé tenir dans un État de droit, elle ne règle pas ce qui pourrait être le moment véritablement problématique de la transmission des QPC en temps utile, à savoir celui de leur examen par le Conseil d'État et la Cour de cassation. C'est bien plus à ce stade que devant le Conseil constitutionnel que la neutralisation des recours contre les dispositions de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 paraît le plus probable même si, pour le moment, les deux juridictions suprêmes annoncent tout mettre en œuvre pour que ce ne soit pas le cas³⁰.
- 32 *Hypothèse basse : réserve d'interprétation.* Le Conseil aurait enfin pu émettre une réserve d'interprétation, dont la teneur lui était suggérée par les débats parlementaires, en particulier par les interventions Jean-Christophe Lagarde³¹. Aurait ainsi pu être ajouté après la phrase « Il ne remet pas en cause l'exercice de ce recours ni n'interdit qu'il soit statué sur une question prioritaire de constitutionnalité durant cette période », une formule du type : « *En tout état de cause, la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ne peut avoir pour effet de suspendre les délais prévus aux articles 23-4 et 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 mentionnée ci-dessus concernant les questions prioritaires formées contre les dispositions législatives adoptées depuis le 23 mars 2020 pour faire face à l'épidémie de covid-19* ».
- 33 À défaut de ces solutions, il faut donc se contenter de la « bonne nouvelle » selon laquelle les recours restent possibles et que le Conseil constitutionnel ne s'interdit point de statuer : oui, mais pour quel résultat ?

B/- Trompe l'œil : quel effet utile ?

- 34 Si la suspension des délais d'examen des QPC retient tellement l'attention, c'est pour une raison simple : certes, cette suspension n'interdit ni au requérant de recourir, ni au juge de juger, mais elle rend incertaine le moment où la réponse sera donnée. Tout dépendra de la célérité des juridictions concernées. Par conséquent, à supposer que le Conseil constitutionnel donne raison au requérant, la décision pourra n'être rendue qu'après que les mesures restrictives de droits et libertés qui lui sont défavorables auront produit leurs effets.
- 35 C'est en ayant à l'esprit cette conséquence que les parlementaires d'opposition ont mené bataille. L'amendement n° 3 soutenu par Jean-Christophe Lagarde proposait

d'extraire du champ de la suspension des délais les QPC formées contre les dispositions de la loi d'urgence qui était en cours de discussion. En formulant ses doutes sur la constitutionnalité de certaines dispositions de cette loi, le député exprimait le souhait de ce que, puisque les parlementaires consentaient à ne pas opérer de saisine *a priori* pour ne pas retarder l'action du gouvernement, les citoyens ne soient pas privés d'un contrôle du Conseil constitutionnel. En réponse, la rapporteure sur le projet de loi organique et le ministre de l'Intérieur se sont repliés sur l'argument du caractère intenable des délais et sur le fait que le projet n'opérait qu'un simple décalage dans le temps n'excluant pas le contrôle de constitutionnalité. C'est alors que le député relevait plus précisément le risque que la suspension du double délai de trois mois rende inopérants les recours. Il concluait, en montant en généralité, que maintenir les délais d'examen des QPC sur la loi du 23 mars 2020 n'empêchait « pas d'être efficace contre le virus » et permettait au moins « de rester dans le cadre de l'État de droit »³².

36 À tout bien considérer - et c'est pourquoi on peut être sensible au fait que les parlementaires des oppositions aient placé le débat sur le terrain des principes -, il n'est pas improbable qu'en maintenant les conditions habituelles de délais et donc, en restant « dans le cadre de l'État de droit », on ne soit parvenu au même résultat que celui recherché par le gouvernement. 3+3= 6 : en jouant sur les durées-limites, le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État ou la Cour de cassation auraient pu éviter qu'une déclaration éventuelle d'inconstitutionnalité ne prive de fondement légal l'action de l'administration et du pouvoir exécutif pendant la période d'état d'urgence sanitaire. À l'inverse, si ces institutions ont volonté que justice constitutionnelle se fasse rapidement, la loi organique ne leur interdit pas d'y parvenir, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel. C'est donc l'utilité de cette loi elle-même qui est sujette à discussion. Elle n'interdira rien à des juges velléitaires ou consciencieux ; elle justifiera le temps pris dans d'autres hypothèses, et notamment le fait que certains justiciables obtiennent gain de cause trop tard pour que cela leur soit utile. Il suffit de se souvenir des décisions du Conseil constitutionnel durant l'état d'urgence déclaré entre novembre 2015 et novembre 2017. Dans un premier temps, aucune disposition législative n'a été déclarée inconstitutionnelle, puis, quelques-unes l'ont été, mais avec neutralisation des conséquences soit par modulation dans le temps des effets de l'inconstitutionnalité, soit du fait d'un rendu tardif de la décision. Les déclarations d'inconstitutionnalité plus substantielles n'ont été prononcées qu'une fois l'épisode de l'état d'urgence terminé...³³.

37 Alors tout ça pour ça. Rogner sur un mécanisme dont certains ont encore la faiblesse de croire qu'il manifeste l'expression de l'État de droit, pour une mesure qui n'interdit rien à personne, mais justifie un peu plus ce qu'il aurait été déjà possible de faire. Le traitement des premières QPC sera test. À cet égard, le Conseil d'État n'a eu besoin que de quelques jours pour rejeter, à l'occasion d'un référé-liberté, une QPC qui soutenait que la formulation générale de l'article L. 3131-15 du Code de santé publique - introduit par la loi d'urgence du 23 mars 2020 et qui permet au Premier ministre d'interdire aux personnes de sortir de leur domicile -manifestait une incompétence négative du législateur affectant la dignité de la personne et le principe de fraternité, en ce qu'elle n'oblige pas à prendre en considération les spécificités des personnes en situation de précarité, en particulier leur capacité à avoir un accès effectif aux aides auxquelles elles peuvent prétendre. Pour le Conseil d'État, la question posée ne peut être regardée ni comme nouvelle, ni comme présentant un caractère sérieux³⁴. **La Cour de cassation a pour sa part annoncé le 10 avril 2020** qu'elle « s'attachera, dès qu'elle sera saisie à

répondre dans les délais les plus brefs possible, dans le respect des droits des parties », notamment à la question du caractère sérieux ou non des QPC qui lui seront renvoyées. Elle précise que la Chambre criminelle a déjà été saisie, au 9 avril 2020, de deux QPC « en lien avec l'application des textes dérogatoires, transmises l'une par le tribunal judiciaire de Bobigny, l'autre par le tribunal judiciaire de Poitiers ainsi libellées : ' Les dispositions du 4ème alinéa de l'article L.3136-1 du code de la santé publique, créées par la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie du COVID-19, portent-elles atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, et notamment au principe de légalité des délits et à l'exigence pour le législateur d'épuiser sa propre compétence, ainsi qu'au principe de la présomption d'innocence ? ' »³⁵.

*

38 **Conclusion. Comme d'habitude ?**

39 Il n'y a rien qui puisse surprendre dans la décision que le Conseil constitutionnel a rendue sur la suspension des délais de procédure relatifs aux QPC : ni sur la forme, ni sur le fond. Comme d'habitude – on l'a relevé –, la décision est brève, laconique ; elle explique peu de choses. Comme d'habitude, elle ne prend pas le risque, en période exceptionnelle, particulière, ou de crise, de contrarier les dispositions juridiquement adoptées par le parlement mais politiquement portées par le gouvernement.

40 Alors que l'on pourrait s'attendre à ce que les périodes exceptionnelles conduisent à l'intensification du contrôle des juges, les clés de la garantie de l'État de droit leur étant en quelque sorte remises là où le parlement essaie de garder celles de la démocratie, c'est l'inverse qui se donne à voir. Disons pour faire preuve d'un peu plus de nuance et sans doute de justesse, que ni les modalités ni les issues des contrôles juridictionnels n'ont jusqu'à présent permis d'observer, que ce soit face à l'urgence militaire, sécuritaire ou sanitaire, de remises en cause structurelles, en temps utiles, des décisions adoptées ou soutenues par le pouvoir exécutif.

41 Espérer du Conseil constitutionnel un contrôle renforcé ou, à tout le moins, identique en période « particulière » ou de mise en œuvre d'un régime de pouvoirs exceptionnels, qu'en période dite normale³⁶, semble finalement entretenir deux illusions. La première est que le Conseil constitutionnel serait le gardien de quelque chose qui, comme le disait George Vedel, le transcende, que ce soit l'État de droit, la démocratie, les droits fondamentaux ou les droits de l'Homme³⁷. Le Conseil n'est le gardien de rien d'autre que de sa propre conception des droits et libertés et de l'État de droit. Celle-ci varie en fonction de son appréciation des circonstances, des contextes, mais aussi des rapports de forces au sein d'une institution dont la composition change tous les trois ans. La seconde illusion est, qu'en période exceptionnelle ou particulière, le contrôle juridictionnel serait appelé à l'emporter sur l'action politique ou du moins la contenir. Or les périodes exceptionnelles sont des moments politiques par excellence³⁸. Ce sont des moments où la raison politique l'emporte sur la raison juridique que l'on conçoive celle-ci *a minima* comme le respect de règles de procédure ou *a maxima* comme celui de certains principes ou droits tenus pour fondamentaux.

42 Il n'aura fallu que quelques jours pour que les exigences procédurales, y compris constitutionnelles, que l'on croyait routinières et inébranlables³⁹, soient ignorées, pour que l'exercice et le respect de nombreux droits et libertés soient confinés ou, enfin, pour que le déséquilibre entre les pouvoirs soit encore davantage accentué au profit

des membres de l'exécutif et des nouveaux experts qui ont leur écoute. Dès lors, penser que le Conseil constitutionnel, dont l'histoire des rapports avec le pouvoir exécutif est loin d'être simple, puisse en période exceptionnelle être un contrepoids significatif à ce dernier, exigerait de profonds changements : tout d'abord, des changements dans la conception que le Conseil constitutionnel lui-même se fait de sa fonction ; ensuite, plus largement, des changements dans les modes de gouvernement et les rapports entre les pouvoirs, aussi bien en période exceptionnelle qu'en temps normal – s'il est encore possible de distinguer ces moments.

*

Décision n° 2020-799 DC du 26 mars 2020 relative loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Art. 23-7 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958 modifiée par loi organique n°2009-1523 du 10 décembre 2009.
2. Point 2.1 de l'étude d'impact, p. 11 du pdf.
3. Point 2.2 de l'étude d'impact, p. 12 du pdf ; voir aussi, Rapport n° 2764 et 2765 de la commission des lois de l'Assemblée nationale, 20 mars 2020, ch. IV.
4. Avis 18 mars 2020 n° 399878, p. 13 du pdf.
5. Voir notamment les ordonnances n°2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux contrats de syndic de copropriété ; ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.
6. N. Belloubet, « L'État de droit n'est pas mis en quarantaine », *Le Monde*, 1^{er} avril 2020.
7. Voir http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8915795_5e76789a366db.3eme-seance---projets-de-loi-d-urgence-pour-faire-face-a-l-epidemie-de-covid---19-projets-de-loi-o-21-mars-2020, à partir de 5h57 et 20 secondes (avec tous mes remerciements à Noé Wagener pour sa précision milli-chronométrique).
8. CE, 28 juin 1918, n°63412.
9. CE, Ass., 23 décembre 2011, *Danthony et autres*, n°335033, *Rec.* 650. Nous remercions vivement sur point Olga Mamoudy pour les pistes de réflexion soulevées lors de la discussion menée au cours du colloque virtuel, *Droit et coronavirus. Le droit face aux circonstances sanitaires exceptionnelles*, 27, 30 et 31 mars 2020.

10. Au moment où nous écrivions ces lignes, était publiée en sens concordant l'analyse de Mathieu Carpentier dans le blog de la revue *Jus Politicum*, « L'arrêt Heyriès du Conseil constitutionnel ? », 4 avril 2020.
11. Contribution accessible en marge du texte de la décision.
12. *Ibid.* ; voir aussi P. Cassia, « Le Conseil constitutionnel déchire la Constitution », *Le blog de Paul Cassia, Médiapart*, 27 mars 2020.
13. V. J.-B. Jaquin, « Coronavirus : L'état d'urgence sanitaire ouvre des brèches dans l'Etat de droit », *op. cit.*
14. Conditions initialement prévues par la loi du 9 août 1849 sur l'état de siège.
15. **Décision n° 61-1 AR16, 23 avril 1961.**
16. Req. n°55049 et n°55055.
17. CE, 28 juin 1918, n°63412 ; M. Carpentier, « L'arrêt Heyriès du Conseil constitutionnel ? », *op. cit.*
18. CE, 29 mars 1901, *Casanova*, req. n° 94580.
19. Conseil d'État 6 août 1915 *Delmotte*, *rec.* 275 ; voir F. Saint-Bonnet, « L'état d'exception et la qualification juridique », *CRDF*, n° 6, 2007, p. 29.
20. CE, 28 février 1919, *Dames Dol et Laurent*, req. n°61593, *rec.* 208
21. Req. n°1339.
22. Décision n° 2016-53- QPC, 19 février 2016 ; CE ord., 9 décembre 2005, *Mme Allouache*, req. n°287777 ; CE ord., 27 janvier 2016, *Ligues des droits de l'homme*, req. n°396220.
23. Article 2 de la Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.
24. Voir par exemple sur le terrain philosophique, Agamben, *État d'exception, Homo sacer*, Paris, Seuil, 2003 ; sur le terrain juridique N. Questiaux, *Etude sur les conséquences pour les droits de l'homme des développements récents concernant les situations dites d'état de siège ou d'exception*, Nations unies (Conseil économique et Social), E/CN.4/sub.2/1982/15, 27 juillet 1982 et, plus récemment, sur l'intégration des mesures prévues dans le cadre de l'état d'urgence dans la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, S. Hennette-Vauchez (dir.), *Ce qui reste(ra) toujours de l'urgence*, Paris, Institut Universitaire Varenne, Coll. Colloques et Essais, Paris, 2018.
25. J.-B. Jacquin, « Coronavirus : L'état d'urgence sanitaire ouvre des brèches dans l'Etat de droit », *Le Monde*, 28 mars 2020 ; M. Carpentier, « L'arrêt Heyriès du Conseil constitutionnel ? », *op. cit.*
26. Voir http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8915795_5e76789a366db.3eme-seance---projets-de-loi-d-urgence-pour-faire-face-a-l-epidemie-de-covid---19-projets-de-loi-o-21-mars-2020, *supra*.
27. Point 3 de l'étude d'impact, p. 12 du pdf.
28. S. Benzina, « La curieuse suspension des délais d'examen des questions prioritaires de constitutionnalité », Blog *Jus politicum*, 3 avril 2020.
29. *Ibid.*
30. Voir J.-B. Jacquin, « Coronavirus : L'état d'urgence sanitaire ouvre des brèches dans l'État de droit », *Le Monde*, 28 mars 2020 ; G. Goulard, « Comment le Conseil d'État assure la continuité de son activité juridictionnelle », *Blog du Coronavirus, Que dit le droit ?*, 8 avril 2020. Voir aussi le communiqué de la Cour de cassation du 10 avril 2020.
31. Voir *infra*.
32. http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8915795_5e76789a366db.3eme-seance---projets-de-loi-d-urgence-pour-faire-face-a-l-epidemie-de-covid---19-projets-de-loi-o-21-mars-2020, (à partir de 5h57 et 20 secondes).

33. Voir V. Champeil-Desplats, « L'état d'urgence devant le Conseil constitutionnel ou quand l'État de droit s'accommode de normes inconstitutionnelles », in S. Henneville-Vauchez (dir.), *Ce qui reste(ra) toujours de l'urgence*, op. cit., pp. 151-167.
34. CE, 9 avril 2020, req. n° 439895.
35. La première QPC sur le délit de violation réitérée du confinement a été déposée par maîtres F. Jacquemin et R. Kempf que le Tribunal correctionnel de Bobigny a accepté de transmettre à la Cour de cassation par jugement du 3 avril 2020, voir entretien avec R. Kempf, « Etat d'urgence sanitaire et violation réitérée du confinement », *lundimatin*#237, 6 avril 2020.
36. P. Cassia, « Le Conseil constitutionnel déchire la Constitution », op. cit.
37. G. Vedel, « Le Conseil constitutionnel, gardien du droit positif ou défenseur de la transcendance des droits de l'homme », *Pouvoirs*, 1988, n°45, p. 155.
38. C. Schmitt, *La dictature (1921)*, Paris, Le Seuil, 2000 ; F. Saint-Bonnet, *L'État d'exception*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 2001 ; G. Agamben, *État d'exception*, Paris, Le Seuil, 2003 ; M. Goupy, *L'état d'exception ou l'impuissance autoritaire de l'État à l'époque du libéralisme*, Paris, CNRS, 2016 ; B. Manin, « Le paradigme de l'exception. L'État face au nouveau terrorisme », *La Vie des idées*, 15 décembre 2015 ; D. Baranger, « L'état d'urgence dans la durée », *RFDA*, 2016, p. 453.
39. J. Boudon, « De quelques problèmes juridiques et politiques dans les circonstances actuelles », *Blog du Coronavirus, Libres propos*, 3 avril 2020 ; P. Cassia, « Le Conseil constitutionnel déchire la Constitution », op. cit..
-

ABSTRACTS

Au titre des premières mesures législatives d'urgence destinées à répondre à l'épidémie de Covid-19, le gouvernement a proposé de suspendre les délais de QPC : tant le délai de transmission par le Conseil d'État et la Cour de cassation au Conseil constitutionnel que le délai de jugement par ce dernier. L'idée était d'anticiper d'éventuelles difficultés de fonctionnement des juridictions liées aux circonstances actuelles rendant impossible le respect des délais de procédure. Mais la solution choisie est loin d'être anodine. En écartant la règle de transmission automatique des QPC passé le délai de 3 mois, plutôt qu'un Conseil constitutionnel saisi automatiquement de tout, le législateur a choisi à l'invitation du gouvernement, un Conseil qui ne soit saisi de rien... ou, plus exactement, qu'il advienne, ce qui pourra. L'enjeu est d'importance. En effet, derrière une question en apparence technique (celle des délais), c'est la question des exigences prioritaires de l'État de droit en période exceptionnelle qui est posée : État de droit contre État de droit, en quelque sorte. Or les lois organiques étant automatiquement soumises au contrôle du Conseil constitutionnel, le principal intéressé par cet aménagement des délais a été amené à se prononcer sur sa constitutionnalité et le risque consécutif de priver d'effet utile tous les recours qui lui parviendraient tardivement contre les dispositions législatives relatives à l'urgence sanitaire. C'est cette décision rendue le 26 mars dernier que cette lettre propose d'analyser. Sans grande surprise quant à sa solution, elle n'en est pas moins riche d'enseignements : en période "particulière", la raison politique prime plus jamais sur la raison juridique.

AUTHOR

VÉRONIQUE CHAMPEIL-DESPLATS

Professeure de droit public, Université Paris Nanterre (CTAD-CREDOF)