

NUMERO II : ENGAGEMENTS POLITIQUES ET CRISES

Revue Crises et Société

Un renouvellement des formes de l'engagement politique favorisé par la crise sanitaire : le cas des « portes étroites »

Par Lole Davoine et Carla Heyere

Pour citer cet article : DAVOINE Lole et HEYERE Carla, « Un renouvellement des formes de l'engagement politique favorisé par la crise sanitaire : le cas des portes étroites » [en ligne], *Revue Crises et Société*, 2 (2023), disponible sur : <https://www.crisesesociete.com>



Un renouvellement des formes de l'engagement politique favorisé par la crise sanitaire : le cas des « portes étroites »

Résumé :

Dans le contexte de la crise sanitaire, les contributions extérieures auprès du Conseil constitutionnel semblent être une nouvelle forme d'engagement politique. En ce sens, par le biais de ces dernières, il y a une réelle volonté des contributeurs d'influencer les détenteurs du pouvoir. Cependant, il est observable que cet engagement est confronté à de nombreuses limites. Néanmoins, la considération des contributions extérieures par le Conseil constitutionnel aurait pour vocation de les légitimer.

Mots-clés :

Conseil constitutionnel - Contributions extérieures (portes étroites) - Engagement politique - Crise sanitaire - Nouvelles perspectives.

Abstract :

In the context of the health crisis, external contributions to the French Conseil constitutionnel seem to be a new form of political engagement. In this sense, through them, there is a real will of the contributors to influence those in power. However, it is observable that this commitment is confronted with many limits. However, the consideration of external contributions by the French Conseil constitutionnel would legitimize them.

Keywords :

Conseil constitutionnel - External contributions (narrow door) - Political commitment - Health crisis - New opportunities

La crise sanitaire liée au virus de la Covid-19 a nécessité l'adoption de plusieurs lois¹ afin, d'une part, d'éviter la propagation du virus, et d'autre part, de gérer ladite crise sanitaire. Ces lois peuvent porter atteinte à des droits et libertés garantis par la Constitution. De manière marquante, la liberté d'aller et venir - protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789² - s'est vue très largement restreinte avec la mise en place d'un confinement strict sur les mois de mars, avril et mai 2020.

En outre, au-delà de la question prioritaire de constitutionnalité prévue à l'article 61-1 de la Constitution³ qui ne sera pas développée dans cet article, le Conseil constitutionnel peut contribuer indirectement à la protection des droits et libertés fondamentaux des citoyens dans le cadre de son contrôle a priori. En ce sens, un mécanisme existe auprès de ce dernier qui pourrait influencer les entités détentrices d'un pouvoir décisionnel comme le Gouvernement ou encore le Parlement. Par ce biais, les individus ont la possibilité de tenter de se faire entendre, au travers dudit Conseil, en ce qui concerne les restrictions faites à leurs libertés pendant la crise sanitaire.

La crise du Covid 19 de 2020 constitue une période sans précédent dans l'histoire constitutionnelle française. Outre, l'adoption de lois inédites - se conférer aux lois relatives à l'état d'urgence sanitaire précitées -, cette période a donné lieu à une série de contentieux constitutionnels bien particuliers. Pour illustration, on peut observer que le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020⁴ considère que les nouveaux articles du code de la santé publique relatifs à la crise sanitaire ne méconnaissent pas les exigences de l'article 66 de la Constitution - paragraphe 44 de ladite décision - alors même que dans ses paragraphes précédents il relevait une telle méconnaissance. De fait, le Conseil constitutionnel accepte des restrictions aux droits et libertés des citoyens au nom d'une nécessaire protection de la santé. Par cette conciliation des intérêts, il lui semble lui-même être vecteur d'une forme d'engagement politique.

Ainsi, une forme d'engagement politique existe dès lors qu'il y a une volonté des citoyens d'avoir une influence sur les instances décisionnelles. L'engagement fait référence, d'après le dictionnaire Larousse, au « fait de prendre parti sur les problèmes politiques ou sociaux par son action et ses discours ». Par ailleurs, pour Pascal Perrineau, la notion d'engagement politique est extensive et « couvre un champ qui va de l'action politique véritable (adhésion à un parti, vote...) à la simple attitude (identification à une famille politique, images de la politique) »⁵. De fait, l'engagement politique vise donc à participer d'une certaine manière à la vie politique du pays. Cette volonté des individus peut, notamment, se traduire par le mécanisme des contributions extérieures auprès du Conseil constitutionnel. Ces contributions extérieures constituent des

« contributions officieuses qui parviennent au Conseil constitutionnel. Ces documents, prenant souvent la forme de consultations, viennent au soutien de la loi mise en cause ou bien attirent l'attention du juge constitutionnel sur de nouveaux griefs d'inconstitutionnalité »⁶.

Celles-ci permettent, dès lors que le Conseil constitutionnel est saisi a priori⁷, d'accéder à ce dernier. Cette volonté de défendre les droits et libertés garantis par la Constitution par le biais des contributions extérieures pourrait s'apparenter à une forme d'engagement politique. Les contributeurs espèrent se faire lire par le Conseil constitutionnel et influencer in fine, de manière indirecte, les prises de décisions des responsables politiques.

En ce sens, Denys de Béchillon précise que les contributions extérieures s'apparentent à

« un simple document, non formalisé, par lequel ceux qui n'ont pas d'accès procédural au Conseil constitutionnel tentent de lui faire entendre une préoccupation, dans un sens ou dans l'autre, au sujet de la loi déferée »⁸.

Il est à noter que cette forme d'engagement politique n'est pas nouvelle. Dès les années 1970⁹, le phénomène des contributions extérieures apparaît, et c'est notamment en 1991 que ces dernières ont pris un réel tournant. C'est à cette date que le Doyen Vedel a fait référence au terme de « portes étroites »¹⁰ pour qualifier cet accès au Conseil constitutionnel par le biais des contributions extérieures. Par ailleurs, dans le rapport d'activité du Conseil constitutionnel de 2022, Laurent Fabius précise que le terme « portes étroites » est remplacé par le terme « contributions extérieures ». Mais ce n'est que depuis le rapport de Denys de Béchillon de 2017¹¹ que les contributions extérieures ont vocation, d'une part, à être connues du grand public et, d'autre part, à être un véritable enjeu pour ce dernier.

En outre, à la suite de ce rapport, le Conseil constitutionnel, dans un communiqué de presse du 24 mai 2019¹², a décidé de rendre publiques lesdites contributions. Cette publicité apparaît comme un « progrès pour la transparence » d'après Pierre Januel¹³. Dans cette continuité, le Conseil constitutionnel, par une décision du 11 mars 2022¹⁴, a dévoilé un règlement de procédure du contentieux a priori des lois, dont l'article 13¹⁵ fait mention de l'existence des contributions extérieures.

C'est pourquoi, compte tenu des avancées récentes sur les contributions extérieures auprès du Conseil constitutionnel et du contexte de la crise sanitaire qui affecte nécessairement les droits et libertés garantis par la Constitution, il convient de s'interroger sur le fait de savoir si ces dernières permettent aux individus de réellement avoir une influence sur les prises de position politique.

De prime abord, les contributions extérieures semblent permettre une influence sur le personnel politique notamment lorsqu'il est observable que ces dernières peuvent être écrites par un panel large et varié d'acteurs privés comme publics. En premier lieu, les contributions extérieures pourraient avoir une influence sur les responsables du pouvoir soit les détenteurs du pouvoir politique notamment parce que l'on peut constater que ces dernières sont écrites majoritairement par des avertis. En effet, elles peuvent être formulées par des professionnels comme des professeurs d'université à l'instar de Paul Cassia, professeur de droit public à l'université Panthéon-Sorbonne¹⁶. Ou encore par des structures comme des cabinets d'avocat par exemple. Les contributions extérieures peuvent aussi être écrites par des associations, comme la Ligue des Droits de l'Homme ou des syndicats de magistrats. Et ce de même que des personnes privées, tels que des citoyens ou encore des entreprises.

Ainsi, il est loisible de penser que le fait que divers acteurs connaisseurs du droit tentent de se faire entendre au sujet de la crise sanitaire par le biais des contributions extérieures, peut avoir une influence sur les instances décisionnelles. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel n'est pas sans lien, de par son histoire, avec le pouvoir politique. Sa composition en est d'ailleurs la preuve, les membres de droit étant d'anciens présidents de la République et les autres membres du Conseil constitutionnel étant nommés par des représentants politiques tels que le Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée Nationale et le Président du Sénat¹⁷. Même si les juges constitutionnels doivent rendre leurs décisions en toute indépendance et impartialité l'existence de tels liens avec l'exécutif ne peut être ignorée. Bien que le Conseil constitutionnel demeure en lien avec le pouvoir exécutif et que les contributions extérieures soient écrites par un public maîtrisant le droit, cette combinaison n'assure pas nécessairement une influence auprès des décideurs politiques.

En ce sens, dans son tout nouveau règlement intérieur, le Conseil constitutionnel précise dans son article 13 que si toute personne peut lui adresser une contribution, celle-ci est sans effet sur sa saisine et qu'il n'est pas tenu d'y répondre. Ainsi, une telle marge de manœuvre laissée au Conseil constitutionnel en la matière appelle à une incertitude quant à l'influence des contributions extérieures sur les politiques.

Cependant, l'évolution récente des contributions extérieures auprès du Conseil constitutionnel et la crise inédite de la Covid-19 esquissent potentiellement de nouvelles perspectives pour les contributions extérieures. Ainsi, la prise en compte des contributions extérieures par ledit Conseil permettrait, en tout état de cause, de légitimer ces dernières et par ce biais de rendre cet engagement politique utile.

Le présent article démontrera que les contributions extérieures auprès du Conseil constitutionnel semble pouvoir influencer les détenteurs du pouvoir (I) mais que cette influence reste toutefois limitée (II).

I- Les contributions extérieures : une influence supposée sur les instances décisionnelles

Si les contributions extérieures semblent en apparence ouvertes à tous, celles-ci sont en réalité majoritairement écrites par des professionnels du Droit. Cela crée un certain formalisme qui vient renforcer l'argumentation devant le Conseil (A). Ainsi, en renforçant leur argumentation et avec un certain formalisme juridique, les auteurs de ces contributions espèrent, par le biais des décisions du Conseil constitutionnel, exercer une influence sur le Gouvernement ou le Parlement (B).

A. Un engagement politique exercé par des avertis

A la lecture des huit décisions rendues par le Conseil constitutionnel lors de la période de la crise sanitaire, six décisions ont fait l'objet de contributions extérieures¹⁸. Sur l'ensemble de ces contributions extérieures, il est observable une grande diversité dans les contributeurs. Il y a des écrits de citoyens, de professeurs d'université, de syndicats, d'associations et même de structures professionnelles comme des cabinets d'avocats.

Comme explicité ci-dessus, toute personne peut donc accéder au Conseil constitutionnel en écrivant une contribution. Cette participation indirecte aux lois a pour but d'en influencer les rédacteurs. En outre, en exposant leur point de vue, en démontrant que telle ou telle disposition est contraire à la Constitution, ces acteurs entendent expliquer au Conseil constitutionnel l'impact des lois sur leur vie, sur la société. En d'autres termes, les auteurs des contributions souhaitent avoir une influence sur les lois qui vont être appliquées et ce notamment lorsque ces lois ont pour conséquence des restrictions de droits et libertés garantis par la Constitution. En illustration, la Décision n° 2021 – 824 DC¹⁹ instaurant le passe sanitaire a fait l'objet d'une contribution émanant d'un citoyen. Celui-ci démontre en neuf pages son inquiétude quant à l'utilisation de cet outil et surtout quant à la pérennité de ce dernier. Pour ce citoyen, accepter le passe sanitaire :

« (...) c'est accepter le fait que le gouvernement décide ce qui est 'essentiel' de 'non-essentiel' pour chacun d'entre nous. Que le gouvernement décide quelles activités sont "bien pour nous" et desquels nous devons être privée si nous n'obéissons pas suffisamment bien et vite à [c]es injonctions. Décide ce que nous avons le droit devoir (pas tel cinéma ou tel établissement culturel, mais la télé...), de lire (pas de roman issu d'une bibliothèque mais que des livres "spécialisés" ou "universitaires") etc... Est-ce vraiment le rôle d'un gouvernement démocratique de contrôler le corps et l'esprit des citoyens ? (...) »²⁰.

De plus, la majorité des contributions extérieures sont rédigées par des professionnels du Droit ou des personnes associées au processus d'élaboration de la loi tels que les députés. Effectivement, de nombreuses contributions extérieures ont été rédigées par des professeurs d'université ou maîtres de conférences. Durant la période de la crise sanitaire, sur un total de huit décisions, cinq fois des contributions ont été rédigées par des universitaires, professeurs, maîtres de conférence ou encore un étudiant en Droit. A titre d'exemple, Paul Cassia, professeur de Droit à l'université, a écrit cinq contributions lors de la période de la crise sanitaire auprès du Conseil constitutionnel, en sa qualité de professeur d'université et une fois isolée en sa qualité de citoyen. Ces contributions extérieures ont également pu être rédigées par des cabinets d'avocats, des collectifs d'avocats, notamment le Collectif des avocats pour les respects des droits et libertés, ou le Collectif Avocats Santé et Libertés. Ils ont tous deux respectivement rédigé des contributions extérieures pour la décision du 5 Août 2021²¹. De plus, parmi les syndicats qui ont rédigé des contributions durant la période visée, peuvent être notamment cités le Syndicat des avocats de France ainsi que le Syndicat de la magistrature. En effet, ils ont rédigé des contributions pour la décision en date du 11 Mai 2020²² et également pour celle du 21 Janvier 2022²³. Ces syndicats témoignent certes d'un engagement collectif mais regroupent essentiellement du personnel travaillant dans le juridique. Il convient de rappeler que pour la décision précitée du 21 Janvier 2022 vingt-huit députés, peu importe le groupe politique auquel ils appartiennent, ont rédigé des contributions extérieures. Les députés ne sont certes pas des juristes de profession mais ils possèdent de par leur fonction une certaine proximité avec le Droit et ses codes.

Les citoyens qui souhaitent faire entendre leur voix devant le Conseil ont souvent recours à des avocats, plus formés et mieux qualifiés qu'eux pour peaufiner leur argumentation juridique. Par exemple, pour la décision du 5 Août 2021, la contribution n°14 est celle du cabinet LEXPRECIA pour exactement 53.991 citoyens. Ainsi, les contributions n'émanent pas des citoyens eux-mêmes mais plutôt des cabinets qui les rédigent pour eux.

Récemment, il a été développé l'idée selon laquelle la motivation des décisions du Conseil constitutionnel devait s'adresser à un auditoire universel c'est-à-dire le peuple, l'ensemble de la société, en plus de s'adresser à un auditoire dit averti. L'auditoire averti ici désigne les pouvoirs publics, les tribunaux ordinaires et la doctrine, donc les professionnels du Droit²⁴. Cette volonté de rendre les décisions plus accessibles à tous les citoyens s'inscrit dans le sens donné par Laurent Fabius, Président du Conseil constitutionnel, afin de rendre plus démocratique les décisions du Conseil. L'accessibilité, la compréhension, la simplicité des décisions, mais aussi des contributions extérieures constituent une exigence démocratique. En effet, c'est ainsi que présente Laurent Fabius la réforme de la motivation à l'occasion de la rentrée solennelle de l'École de droit de Sciences Po le 14 septembre 2016²⁵. La même problématique peut se poser au sujet des contributions extérieures. Elles se veulent être ouvertes à un auditoire universel mais dans la pratique seul l'auditoire averti semble pouvoir être en mesure de les rédiger.

Il est à constater que les contributions extérieures sont certes un engagement politique mais un engagement politique asymétrique. En effet, il existe un déséquilibre entre les contributions apportées par les particuliers, les citoyens et celles rédigées par les professionnels du Droit. Si

en principe de telles contributions sont ouvertes à tous les citoyens, il est possible de constater que ceux-ci ont peu souvent recours à une telle méthode. Les contributions extérieures ont pour but en tant qu'engagement politique, pour leurs auteurs, de tenter d'exercer une influence sur les pouvoirs publics. Elles seront plus facilement prises en compte par le Conseil constitutionnel car rédigé par des avertis, elles auront donc une meilleure influence sur les décisions de ce dernier. Cependant, la question peut se poser de savoir comment de telles contributions permettent d'influer sur les prises de décisions de ceux qui disposent du pouvoir de rédiger les lois.

B. Un engagement politique direct grâce au Conseil constitutionnel

Le contrôle *a priori* de constitutionnalité des lois soulève des interrogations sur la question d'un engagement politique. En effet, le Conseil constitutionnel a pour mission de contrôler la conformité des lois à la Constitution. Il énonce par ailleurs clairement dans sa décision en 1985²⁶ que l'objet du contrôle des lois n'est pas de gêner ou de retarder l'exercice du pouvoir législatif mais d'assurer sa conformité à la Constitution. La conséquence est que le statut du contrôle de conformité ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement²⁷. Ainsi, il ne peut se permettre d'être trop politique, le contrôle de conformité des lois ne peut constituer un engagement politique. De ce fait, les contributions extérieures peuvent difficilement être perçues comme un réel engagement politique, quand bien même elles en auraient la volonté. Le rôle du Conseil constitutionnel n'est pas d'être politique.

Cependant, les décisions du Conseil constitutionnel, sans être politiques, permettent malgré tout d'exercer une forme d'effet sur les autorités publiques. Car malgré la fonction juridictionnelle du Conseil constitutionnel - et non politique -, son interprétation de la loi permet d'influencer la manière dont la loi sera appliquée. En effet, l'application d'un texte implique nécessairement de l'interpréter, lui donner un sens. Le Conseil doit alors déterminer le sens de la norme contrôlée et le sens de la norme de référence.

Ce travail d'interprétation, dans le cadre du contrôle *a priori*, se joue notamment grâce aux réserves directives qui enjoignent une conduite à tenir aux autorités d'application de la loi. Ces réserves d'interprétations auront un effet sur les autorités politiques notamment lors de ce qu'on appelle le « contrôle à double détente ». Le contrôle à double détente ou « deuxième examen » désigne le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel à deux reprises à propos d'une même loi. Il s'agit du cas dans lequel le Conseil est saisi d'un texte de loi et déclare la loi partiellement ou totalement non conforme. Par conséquent, la décision peut comporter des directives adressées au législateur qui indiquent les modifications qui doivent être apportées à la loi pour la rendre conforme. La loi retournera devant le Parlement, une nouvelle délibération aura lieu et le texte de loi sera à nouveau déféré devant le Conseil qui se prononce sur sa conformité à la Constitution, en vérifiant particulièrement l'exécution dans la loi des directives énoncées dans sa première décision. Cela peut également concerner une décision de conformité comprenant des réserves d'interprétation qui conduisent le Gouvernement à présenter un nouveau projet de loi devant le Parlement afin d'appliquer les réserves d'interprétation du Conseil. Il n'y a pas là d'obligation formelle pour le Gouvernement mais une nécessité logique de conformité constitutionnelle.

C'est ainsi que les contributions extérieures pourront influencer les pouvoirs publics. Les contributions rédigées qui parviennent devant le Conseil et qu'il prend en compte pourront

influencer sa décision, ainsi influencer son interprétation de la norme contrôlée et donc par conséquent influencer la manière dont elle devra être appliquée par les pouvoirs publics. L'engagement politique des contributions extérieures n'est pas direct dans le sens où ce ne sont pas elles qui influencent directement les détenteurs du pouvoir mais elles peuvent exercer une influence selon la solution retenue par le Conseil constitutionnel. Si celui-ci s'inspire, utilise les arguments énoncés dans le cadre d'une contribution extérieure, s'il s'en sert pour émettre des réserves d'interprétation à l'encontre d'une loi, les pouvoirs publics devront respecter sa décision et l'appliquer selon son interprétation.

En se fondant sur la période de la crise sanitaire, il est à remarquer que sur les six décisions du Conseil constitutionnel ayant fait l'objet de contributions extérieures, seulement deux décisions comprennent de nombreux écrits. La Décision n° 2021 – 824 DC du 5 Août 2021 (*Loi relative à gestion de la crise sanitaire*) et la Décision n° 2022 – 835 DC du 21 Janvier 2022 (*Loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique*). Ces deux décisions sont respectivement celles relatives à l'instauration du passe sanitaire et du passe vaccinal, donc deux décisions qui touchent particulièrement les libertés des citoyens français. La constatation peut être faite que les citoyens s'engagent par le biais des contributions extérieures lorsque sont en cause les droits touchant leur situation personnelle en espérant que les réserves d'interprétation du Conseil auront une influence sur les pouvoirs publics.

C'est ainsi qu'en pratique les contributions extérieures pourraient constituer une forme d'engagement politique. Si l'engagement politique désigne l'influence sur les autorités publiques, les contributions extérieures peuvent constituer un tel engagement par le biais des décisions du Conseil constitutionnel. Et ce, notamment grâce aux réserves d'interprétation qui auront une influence sur les pouvoirs publics. Ainsi, ce ne sont pas les contributions extérieures qui influent sur les détenteurs du pouvoir mais bien les décisions du Conseil constitutionnel. En réalité, dans la pratique, l'effectivité de l'influence des contributions extérieures doit être relativisée (II)

II-Les contributions extérieures : une influence limitée sur les instances décisionnelles

Le statut même de ces contributions extérieures restreint l'engagement politique que constituent lesdites contributions (A). Cependant, si cet engagement semble limité en tant qu'il est délicat d'observer leur impact réel, les contributions extérieures sont ouvertes à de nouvelles perspectives (B).

A. Un engagement politique restreint par le statut des contributions extérieures

Un statut désigne un ensemble de textes qui règlent et régissent une situation donnée. Les contributions extérieures en ont longtemps été dépourvues. Et pour cause, le Conseil constitutionnel ne s'est doté que très récemment d'un règlement intérieur pour la procédure de

contrôle *a priori*. Si aucun texte ne les prévoyait, cela n'empêchait pas qu'elles existaient dans la pratique depuis longtemps. Cependant, bien avant que le doyen Vedel ne leur donne un nom, il existait déjà des moyens officieux de faire paraître des avis devant le Conseil constitutionnel. En effet, dans la séance du 30 décembre 1977²⁸, le rapporteur se plaignait de l'envoi par l'ordre des experts-comptables d'une consultation d'un professeur de droit.

Le statut des contributions extérieures commence à se préciser depuis février 2017²⁹, où le Conseil constitutionnel, dans un souci de transparence, décide d'en publier la liste après chaque décision. À l'époque, leur contenu n'était pas dévoilé. Celles-ci ne pouvaient être connues du grand public uniquement si ceux à l'origine de leur rédaction les divulguaient.

Plus récemment, en 2019, le Conseil est venu affiner légèrement leur statut. En effet, son communiqué de presse sur les contributions extérieures du 24 mai 2019 dispose que « *En février 2017, le Conseil constitutionnel a en outre pris la décision de rendre publique sur son site internet la liste des « contributions extérieures » autrefois appelées « portes étroites », qui lui sont parfois adressées par des personnes physiques ou morales concernées par la loi soumise à son contrôle. Il est apparu opportun au Conseil constitutionnel de porter désormais à la connaissance du public non seulement la liste de ces contributions mais aussi le texte même de celles-ci* »³⁰. Le Conseil effectue d'abord un rappel de sa décision antérieure de publier la liste pour ensuite, afin d'offrir une plus grande transparence, décider de rendre leur contenu public.

Par conséquent, il existe aujourd'hui une volonté de transparence évidente de la part du Conseil. Grâce à la publication des contributions extérieures ainsi que de leur contenu, il est désormais possible d'en connaître la teneur. Cependant, un point d'ombre demeure. En effet, il existe une certaine opacité autour de ces contributions extérieures car le fait de les publier ne garantit pas le fait qu'elles soient prises en compte.

Aujourd'hui, avec la promulgation du nouveau règlement intérieur pour la procédure du contrôle de constitutionnalité *a priori*, le statut des contributions extérieures est pleinement consacré. Cependant, l'article 13 précité dudit règlement mentionne expressément que si le Conseil est soumis à l'obligation de les publier, en revanche il n'est nullement obligé de les mentionner. Il précise également qu'elles ne constituent pas de pièces ayant le caractère d'une pièce de procédure et qu'elles sont sans effet sur la saisine du juge constitutionnel. Il n'est pas tenu d'y répondre. Leur statut ne leur octroie pas de valeur juridique³¹.

Plus précisément, sur la période de la crise sanitaire de 2021, sur les huit décisions rendues par le Conseil constitutionnel on dénombre en tout cinquante-six contributions extérieures. Néanmoins, il n'existe aucune certitude que les juges constitutionnels les aient prises en compte. La lecture approfondie de ces contributions ainsi que des décisions rendues sur cette période ne permettent pas d'affirmer avec certitude si le Conseil s'est appuyé dessus ou non. Celles-ci furent nombreuses et rédigées selon les formalités et codes juridiques c'est à dire en faisant apparaître un vocabulaire, lexique spécifique et méthodologie juridique, tels que des plans en deux parties, l'utilisation du syllogisme juridique, avec l'application concrète de la règle de droit dans des situations données. Il convient alors de penser que le juge a certainement dû en prendre connaissance afin de rendre ses décisions. Elles consistent en une aide apportée au Conseil constitutionnel plutôt qu'en une véritable intervention à la procédure.

Olivier Schrameck à propos des contributions extérieures explique qu'elles ont pour but « *d'attirer l'attention du Conseil sur leur éventuelle inconstitutionnalité* »³². Denys de Béchillon quant à lui indique que les contributions extérieures « *aident le Conseil à enrichir le débat en dégageant un angle d'attaque constitutionnel que la lettre de saisine n'avait pas identifié* »³³ et donc qu'elles « *sont susceptibles d'apporter un éclairage supplémentaire, d'enrichir le débat*

et de contribuer à la réflexion du juge »³⁴. En d'autres termes, les contributions extérieures permettent au Conseil constitutionnel d'être éclairé sur un sujet au-delà d'être averti d'une potentielle inconstitutionnalité.

Par conséquent, les contributions extérieures témoignent d'une réelle volonté d'engagement politique. Cependant, celles-ci sont limitées par le statut mis en place par le Conseil constitutionnel. C'est lui qui possède la mainmise sur leur statut, qui lui-même limite leur portée. Peut-être se garde-t-il une marge de manœuvre qui ne le lie point. En limitant leur portée, en ne rendant pas leur mention obligatoire, rien n'assure qu'il les lise, ni même qu'il les prenne en compte. Le juge constitutionnel reste ainsi maître de la portée des contributions extérieures et donc maître de la portée de ses décisions.

Ainsi, les contributions extérieures constituent une forme d'engagement politique incertain dans le sens où, au regard des arguments précédemment développés, rien ne prouve que celles-ci sont lues ou exercent une certaine influence sur les décisions rendues par le Conseil. Il n'est pas obligé de les lire ni d'en tenir compte. Elles formeraient alors une aide à la construction juridique de la décision finale plutôt qu'un réel engagement politique. Cependant, il est à supposer que leur existence lointaine et la volonté du Conseil de les intégrer dans son règlement intérieur, signifient que lesdites contributions ont ou du moins devraient avoir un rôle. En ce sens, cet engagement politique peut être redéfini et donner lieu à de nouvelles perspectives (B).

B. Un engagement politique vers de nouvelles perspectives

En période de crise sanitaire, l'écriture d'une contribution extérieure, sur des sujets touchant directement aux droits et libertés garantis par la Constitution, relève nécessairement d'une volonté d'influencer les décideurs politiques. Cependant et cela a été exposé précédemment, il est extrêmement complexe de vérifier que le Conseil constitutionnel use desdites contributions pour rendre ces décisions. De fait, il est délicat et ardu de savoir si la contribution extérieure a conduit le Conseil constitutionnel à statuer sur la non-conformité des dispositions législatives soulevées ou encore à une conformité partielle accompagnée de réserves d'interprétation. Par ailleurs, la séparation des pouvoirs suppose par principe que le Conseil constitutionnel ne soit pas en lien direct avec le pouvoir exécutif.

Dès lors se pose la question de l'intérêt de ses contributions extérieures. En outre, bien que l'écriture de contributions extérieures démontre en tout état de cause une forme d'engagement politique, l'effectivité de ce dernier n'est que difficilement visible. En effet, l'absence d'influence sur les instances décisionnelles par le biais des contributions extérieures contribue à s'interroger sur l'utilité de cette action qui se veut intellectuellement un engagement politique mais qui dans ses effets est réellement limitée. Néanmoins, ce mécanisme n'est pas vain. Thomas Perroux explique que « *l'intervention des tiers dans un contentieux sur une norme de portée générale — la loi et la Constitution — semble tout à fait conforme à l'esprit de la démocratie (...)* »³⁵. Ainsi, les contributions extérieures seraient un enjeu juridico-politique.

De ce constat, bien que les contributions extérieures aient subi des évolutions récentes, de nouvelles perspectives pourraient être mises en place afin d'offrir une réelle effectivité à cet engagement politique. En ce sens, il s'agirait pour le Conseil constitutionnel d'inscrire, dans ses décisions, qu'il s'est, sur tel ou tel point, appuyé sur une contribution extérieure. Il n'est pas question dans cette hypothèse de nommer l'auteur de la contribution ou encore la

contribution elle-même, mais simplement de signifier que l'engagement, la démarche des individus, a bien été pris en compte. Par ailleurs, une telle mention de la part du Conseil constitutionnel dans ses décisions, accentuerait la motivation de ces dernières et garantirait encore plus la légitimité de la juridiction dans la protection des droits et libertés fondamentaux garantis par la Constitution. Denys de

Béchillon rappelle que les contributions extérieures sont un outil qui sert à

« (...) la qualité même de l'argumentation juridique (...) »³⁶ du Conseil constitutionnel. Il explique que ces dernières peuvent « (...) aider le Conseil constitutionnel à passer de la matière brute à la matière élaborée et contribuer ainsi à la finesse de son jugement (...) »³⁷ ou encore « (...) que les « portes étroites » sont susceptibles d'apporter un éclairage supplémentaire, d'enrichir le débat et de contribuer à la réflexion du juge (...) »³⁸.

Actuellement et après vérification, aucun commentaire – lorsqu'il y en a – concernant les décisions étudiées, ne fait mention des contributions extérieures. Ainsi, lorsqu'il est question pour le Conseil constitutionnel de contrôler la conformité de certaines dispositions de la loi concernant le passe sanitaire à la Constitution, une simple phrase telle que « la présente disposition a fait l'objet de contributions extérieures », serait, semble-t-il, un pas considérable en matière de motivation des décisions du Conseil constitutionnel. Cette seule mention permettrait aussi, au regard des individus qui estiment que leurs droits et libertés garantis par la Constitution, d'observer que leur situation est prise en compte ou du moins entendue. Dès lors, la théorie des apparences serait effective, « *théorie prétorienne en vertu de laquelle la seule apparence suffit à produire des effets à l'égard des tiers (...)* »³⁹.

Par conséquent, il n'est pas effectivement possible de déterminer si les contributions extérieures influencent les décideurs politiques. Toutefois, il est loisible de dire que la considération de ces dernières par le Conseil constitutionnel permettrait de rendre effectif l'engagement qu'elles portent des citoyens. En tout état de cause, cette reconnaissance progressive associée à la volonté des individus de se faire entendre, aurait pour vocation de légitimer les contributions extérieures et donc de rendre utile un tel engagement politique. Ainsi, leur avenir reste à définir et à observer, mais une chose est certaine, la prise en compte officielle par le Conseil constitutionnel de ces dernières dans ses décisions, ne pourrait qu'être bénéfique. Cependant, ledit Conseil ne semble pas s'orienter vers cette voie. En outre, le rapport d'activité du Conseil constitutionnel de 2022, à sa page 116 explicite que « les contributions extérieures n'engagent que leurs auteurs »⁴⁰. Une telle note n'assure pas une évolution prochaine des contributions extérieures auprès du Conseil constitutionnel.

¹ Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 *d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19* ; Loi n°2020-856 du 9 juillet 2020 *organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire* ; Loi n°2020-1379 du 14 novembre 2020 *prolongation état d'urgence sanitaire* ; Loi n°2021-160 du 15 février 2021 *prolongation état d'urgence sanitaire* ; Loi n°2021-689 du 31 mai 2021 *relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire* ; Loi n°2021-1465 du 10 novembre 2021 *portant diverses dispositions de vigilance sanitaire*.

² Article 2 & 4 DDHC, 1789.

³ Article 61-1 de la Constitution de 1958.

⁴ Cons.Const. 11 mai 2020, ° 2020-800 DC, *Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*.

⁵ Perrineau Pascal (sous la direction de), *L'Engagement politique. Déclin ou mutation ? Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques*, 1994.

⁶ Castéra Pierre, *Thèse : Les professeurs de droit membres du Conseil Constitutionnel*, 2015, page 31.

⁷ Article 61 de la Constitution de 1958.

⁸ De Béchillon Denys, *Réflexions sur le statut des portes étroites devant le Conseil constitutionnel*, Club des juristes, 2017, Les Notes du Club des juristes, page 10.

⁹ Mathieu Bertrand, Machelon Jean-Pierre, Mélin-Soucramanien Ferdinand, Rousseau Dominique et Philippe Xavier, *Les grandes délibérations du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 2009 [nouvelle édition 2014], page 13.

¹⁰ Vedel Georges, *L'accès des citoyens au juge constitutionnel, La porte étroite*, La vie judiciaire, 11-17 mars 1991.

¹¹ De Béchillon Denys, *Réflexions sur le statut des portes étroites devant le Conseil constitutionnel*, Club des juristes, 2017.

¹² COMMUNIQUÉ DE PRESSE SUR LES « CONTRIBUTIONS EXTERIEURES », 24 mai 2019, disponible sur https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/2019-09/20190524_cp_contributions_exterieures.pdf [consulté le 16 juin 2022].

¹³ Januel Pierre, *Le lobbying devant le Conseil constitutionnel : derrière les portes étroites*, Dalloz actualité, 17 juillet 2019.

¹⁴ Décision n° 2022-152 ORGA du 11 mars 2022, *Décision portant règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les déclarations de conformité à la Constitution*, disponible sur <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2022/2022152ORGA.htm> [consulté le 16 juin 2022].

¹⁵ Article 13 Décision n° 2022-152 ORGA du 11 mars 2022, *Décision portant règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les déclarations de conformité à la Constitution* : « *Toute personne peut adresser au Conseil constitutionnel une contribution. Cette contribution est déposée par voie électronique à l'adresse indiquée sur le site internet du Conseil constitutionnel. Elle comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, de ses nom et prénom. Cette contribution n'a pas le caractère d'une pièce de procédure. Elle est sans effet sur la saisine du Conseil constitutionnel, qui n'est pas tenu d'y répondre. Sauf lorsqu'elle comporte des propos injurieux, outrageants ou diffamatoires, cette contribution est rendue publique sur le site internet du Conseil constitutionnel le jour de la publication de la décision* ».

¹⁶ CASSIA, Paul. Professeur de Droit public, Université Panthéon-Sorbonne.

¹⁷ Article 56 de la Constitution de 1958.

¹⁸ Cons.Const. 26 mars 2020, n° 2020-799, *Loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19* ; Cons.Const. 11 mai 2020, n° 2020-800 DC, *Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions* ; Cons.Const. 13 novembre 2020, n° 2020-808 DC, *Loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire* ; Cons.Const. Août 2020, n° 2021-824 DC, *Loi relative à la gestion de la crise sanitaire* ; Cons.Const. 9 novembre 2021, n° 2021-828 DC, *Loi portant diverses dispositions de vigilance sanitaire* ; Cons.Const. 21 janvier 2022, n° 2022-835 DC, *Loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique*.

¹⁹ Décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021, *Loi relative à la gestion de la crise sanitaire*.

²⁰ Décision n° 2021 – 824 DC du 5 août 2021, *Loi relative à gestion de la crise sanitaire*, Liste des contributions extérieures.

²¹ Cons.Const., 5 Août 2021, n°2021-824 DC, *Loi portant gestion de la crise sanitaire*.

²² Cons.Const., 11 Mai 2021, n°2020-799 DC, *Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire*.

²³ Cons. Const., 21 Janvier 2022, n°2022-835 DC, *Loi portant modification du Code de la santé publique*.

²⁴ Mastor Wanda, *L'effet performatif des opinions séparées sur la motivation des décisions constitutionnelles majoritaires, La motivation des décisions des Cours suprêmes et Cours constitutionnelles*, Bruxelles, Bruylant, 2012, page 87.

²⁵ Zoller Elisabeth, *Les réformes inachevées de la motivation des arrêts de la Cour suprême des Etats-Unis*, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, n°55-56, Dossier : réformes et motivation des décisions, Juin 2017.

²⁶ Cons.Const., 23 août 1985, n° 85-197 DC.

²⁷ Cons. Const., 15 janvier 1975, n° 74-54 DC.

²⁸ Cons.Const., 30 décembre 1977, n°77-90 DC, *Dernière loi de finances rectificatives pour 1977*.

²⁹ Cons.Const., 23 février 2017, Communiqué de presse sur les « contributions extérieures ».

³⁰ Cons.Const., 24 Mai 2019, Communiqué de presse, Le Conseil constitutionnel rendra désormais publiques les contributions qu'il reçoit dans le cadre du contrôle *a priori* des lois.

³¹ Cons.Const., 24 Mai 2019, Communiqué de presse, Le Conseil constitutionnel rendra désormais publiques les contributions qu'il reçoit dans le cadre du contrôle *a priori* des lois.

³² Schrameck Olivier, *Les aspects procéduraux des saisines, 20 ans de saisine parlementaire*, Economica, 1994.

³³ De Béchillon Denys, *Réflexions sur le statut des portes étroites devant le Conseil constitutionnel*, Club des juristes, Février 2017, page 19.

³⁴ De Béchillon Denys, *Réflexions sur le statut des portes étroites devant le Conseil constitutionnel*, Club des juristes, Février 2017, page 22.

³⁵ Perroud Thomas, *La neutralité procédurale du Conseil constitutionnel*, La Revue des droits de l'homme, 15, 2019, page 10.

³⁶ De Béchillon Denys, *Réflexions sur le statut des portes étroites devant le Conseil constitutionnel*, Club des juristes, 2017, page 21.

³⁷ De Béchillon Denys, *Réflexions sur le statut des portes étroites devant le Conseil constitutionnel*, Club des juristes, 2017, page 22.

³⁸ De Béchillon Denys, *Réflexions sur le statut des portes étroites devant le Conseil constitutionnel*, Club des juristes, 2017, page 19.

³⁹ Cornu Gérard, *Vocabulaire juridique*, 11ème édition, 2016, « Apparence (théorie de l') », page 70.

⁴⁰ Rapport d'activité 2022 du Conseil constitutionnel, disponible sur <https://www.conseil-constitutionnel.fr/rapport-activite-2022-numerique/>, [consulté le 25 octobre 2022].