

Décision n° 2011-630 DC du 26 mai 2011

*Loi relative à l'organisation du championnat
d'Europe de football de l'UEFA en 2016*

La loi relative à l'organisation du championnat d'Europe de football de l'UEFA en 2016 est issue d'une proposition de loi déposée le 4 février 2011 par M. Bernard Depierre, député. Elle a été adoptée le 22 mars 2011 par l'Assemblée nationale puis, en des termes identiques, par le Sénat le 27 avril 2011. Elle a été déférée au Conseil constitutionnel le 4 mai 2011 par plus de soixante députés. Elle comporte trois articles.

L'article 1^{er} rend éligibles aux subventions publiques des projets de stades réalisés en vue de l'Euro 2016 sous le régime de bail emphytéotique administratif (BEA). Jusqu'à présent, les subventions des collectivités territoriales n'étaient possibles, en cas de rénovation des stades, qu'au moyen d'une maîtrise d'ouvrage publique, d'une concession de service public ou d'un contrat de partenariat, à l'exclusion d'un BEA. Or, parmi les onze stades candidats à l'organisation du championnat d'Europe de football, trois seront rénovés sous le régime du BEA (Lens, Nancy, Parc des Princes à Paris).

L'article 2 permet à toutes les collectivités territoriales, et pas seulement aux régions, d'accorder des subventions à ces projets de construction ou de rénovation des stades. Les communes et leurs groupements pourront ainsi octroyer des aides. Il est à cet effet dérogé aux dispositions restrictives du code général des collectivités territoriales et du code des sports.

Enfin, l'article 3 déroge à l'interdiction pour les personnes publiques de recourir à l'arbitrage pour les contrats en lien avec la construction et la rénovation des stades.

I. – La saisine « blanche »

La saisine des députés était « blanche » en ce sens qu'elle ne formulait aucun grief.

De telles saisines ne sont pas exceptionnelles.

Elles sont systématiques pour les textes obligatoirement transmis au Conseil constitutionnel sur le fondement du premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, c'est-à-dire, à titre principal, pour les lois organiques et les règlements des assemblées parlementaires.

S'agissant des lois ordinaires, elles sont fréquentes lorsque le Conseil est saisi par le président du Sénat¹, par celui de l'Assemblée nationale² ou par les deux³ sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 61. Elles émanent parfois des députés ou des sénateurs⁴. L'article 61 de la Constitution n'impose, en effet, dans son alinéa 2, aucune formulation de grief (« ...*les lois peuvent être déferées...* »).

Si elles sont possibles, les saisines blanches influent sur le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel. Habituellement, le Conseil, saisi de l'ensemble de la loi par l'effet de l'article 61, alinéa 2, examine seulement les articles dont la conformité à la Constitution est contestée. Il a pratiqué ainsi dès l'origine⁵. En 1981, il a dérogé pour la première fois à cette règle en examinant d'office une disposition pour la déclarer contraire à la Constitution⁶.

Malgré l'absence de tout grief accompagnant la saisine, le Conseil s'est toujours estimé valablement saisi. S'il ne relevait pas d'inconstitutionnalité dans la loi soumise à son examen, il concluait à la conformité de la totalité de la loi⁷. En outre, dans le cas où le Conseil a été saisi à la fois d'une saisine blanche et d'une saisine portant sur quelques articles, il a validé, après censure de certaines dispositions, la totalité de la loi⁸.

¹ Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, *Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.*

² Décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994, *Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal.*

³ Décision n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010, *Loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.*

⁴ Décisions n° 86-211 DC du 26 août 1986, *Loi relative aux contrôles et vérifications d'identité* ; n° 91-299 DC du 2 août 1991, *Loi relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique* ; n° 95-360 DC du 2 février 1995, *Loi relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative* ; n° 2009-593 DC du 19 novembre 2009, *Loi pénitentiaire.*

⁵ Décision n° 60-8 DC du 11 août 1960, *Loi de finances rectificative pour 1960.*

⁶ Décision n° 80-127 DC du 20 janvier 1981, *Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes.*

⁷ Décisions n° 86-211 DC et n° 91-299 DC précitées.

⁸ Décision n° 94-343/344 DC précitée.

II. – L'entrée en vigueur de la question prioritaire de constitutionnalité

L'entrée en vigueur de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) a conduit le Conseil constitutionnel à s'interroger sur sa jurisprudence en matière de saisine non motivée.

En définissant les conditions de recevabilité de la QPC, le législateur organique a prévu que, sauf changement des circonstances, les QPC portant sur des dispositions déjà déclarées conformes à la Constitution seraient irrecevables. Néanmoins, il a restreint le champ de cette irrecevabilité aux seules dispositions déjà jugées conformes à la Constitution « *dans les motifs et le dispositif* » d'une décision du Conseil constitutionnel⁹.

Pour mettre en œuvre cet article 23-2, le Conseil constitutionnel a précisé que ceci impliquait que la disposition ait été spécialement examinée dans les motifs de la décision et déclarée conforme dans son dispositif¹⁰. Le Conseil considère ainsi qu'une disposition jugée conforme à la Constitution dans les motifs d'une de ses précédentes décisions mais non dans son dispositif n'a pas déjà été jugée conforme à la Constitution au sens des articles 23-2 et 23-4¹¹.

Le droit pour tout justiciable de poser une QPC étant désormais constitutionnellement protégé, se posait pour le Conseil constitutionnel la question de savoir si une saisine blanche portant sur une loi dans laquelle n'apparaissait *prima facie* aucun grief d'inconstitutionnalité ne pourrait apparaître, en conduisant à une validation quasi mécanique de la loi faute de tout grief et de possibilité d'un réel examen de la constitutionnalité, comme de nature à faire obstacle de façon injustifiée au droit des justiciables de poser une QPC sur cette loi à l'occasion de son application.

Il appartenait donc au Conseil constitutionnel de concilier le droit reconnu par l'article 61 de la Constitution de le saisir d'une loi ordinaire dans le cadre du contrôle *a priori* et le nouveau droit reconnu au justiciable par l'article 61-1 de la Constitution.

⁹ 2° de l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

¹⁰ Décision n° 2010-9 QPC du 2 juillet 2010, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, cons. 4.

¹¹ Décision n° 2010-104 QPC du 17 mars 2011, *Époux B. (Majoration fiscale de 80 % pour activité occulte)*, cons. 4.

III. – Faute de griefs, la loi est déclarée conforme à la Constitution dans le dispositif de la décision sans avoir été spécialement examinée dans ses motifs

Dans sa décision du 26 mai 2011, le Conseil constitutionnel a, dans un premier temps, examiné d'office le respect de la procédure d'adoption de la loi. Cette question ne figurant pas au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit, l'examen d'office par le Conseil constitutionnel est sans conséquence sur le droit, pour l'avenir, de poser une QPC sur une disposition de la loi.

S'agissant du fond, le Conseil a constaté l'absence de tout grief. Il a également relevé qu'aucun motif particulier d'inconstitutionnalité ne ressortait des travaux parlementaires de la loi et notamment de la motion de rejet préalable défendue à l'Assemblée nationale. Le Conseil en a tiré la conséquence qu'il n'y avait pas lieu d'examiner spécialement d'office les dispositions de la loi. En précisant qu'il ne procédait pas « *spécialement* » à cet examen, le Conseil a fait référence à sa jurisprudence précitée sur les conditions d'application du 2° de l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 : la déclaration de conformité à la Constitution des dispositions de cette loi, figurant dans le dispositif de la décision du 26 mai 2011, ne pourra donc être opposée à une éventuelle future QPC.

Par cette décision, le Conseil ne s'est nullement interdit de soulever d'office toute question de constitutionnalité qu'il estimerait nécessaire, même en cas de saisine blanche. Il continuera à examiner la loi, notamment à la lumière des travaux parlementaires, pour soulever d'office toute question susceptible d'affecter la constitutionnalité de la disposition en cause.

Le Conseil constitutionnel n'a pas davantage entendu faire obstacle au droit que l'article 61 de la Constitution reconnaît au Président de la République, au Premier ministre, aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi qu'à soixante députés ou soixante sénateurs, de faire trancher *a priori* par le Conseil constitutionnel des questions de constitutionnalité posées par une loi ordinaire afin de lever les doutes qui auraient pu naître sur la conformité de certaines dispositions de cette loi à la Constitution. Il leur appartient alors d'en saisir spécifiquement le Conseil. Le Conseil sera ainsi mis à même de procéder « *spécialement* » à l'examen des dispositions en question. Une telle orientation combine l'exercice du contrôle *a priori* et du contrôle *a posteriori*.