

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Rapport d'activité de l'année 2025

En ce début d'année, le Conseil constitutionnel a rendu public son rapport d'activité de l'année 2025.

En premier lieu, la dissolution de l'Assemblée nationale prononcée en Juin 2024 a marqué l'activité du Conseil non seulement en 2024 mais aussi pendant le premier semestre 2025. Saisi de 85 recours formés par des candidats ou des électeurs, le Conseil en a rejeté 33 comme irrecevables et sur ceux appelés à une procédure contradictoire, il a prononcé deux annulations de l'élection. Appelé par ailleurs à statuer sur les saisines de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, il a statué sur le sort de 175 candidats, soit 4,4% du total des candidats. Il a prononcé des sanctions d'inéligibilité à l'égard de 157 candidats, et a jugé qu'il n'y avait pas lieu à prononcer d'inéligibilité dans 18 autres cas.

En deuxième lieu, le Conseil constitutionnel a rendu 28 décisions de contrôle de constitutionnalité, dites « DC » *a priori*. Pour 17 d'entre elles, il s'agit de déclarations de conformité et 11 décisions de non-conformité partielle ont été rendues. Les principaux textes ainsi examinés ont eu trait aux modes de scrutin aux élections municipales, à la justice pénale des mineurs, à la lutte contre le narcotrafic, à l'exercice du métier d'agriculteur.

S'agissant, en troisième lieu, du contrôle de constitutionnalité *a posteriori*, par la voie de la QPC, le Conseil constitutionnel a rendu 72 décisions, comportant 22 censures et 19 réserves d'interprétation. Ont notamment été examinées des QPC portant sur la détention d'animaux à des fins de divertissement, les effets de l'inéligibilité avec exécution provisoire prononcée contre un conseiller municipal, la visite des bâtonniers dans les lieux de privation de liberté, la rétention administrative d'un demandeur d'asile hors procédure d'éloignement, le contradictoire asymétrique pour certaines décisions en lien avec la lutte contre le terrorisme, les bénéficiaires du congé de paternité et d'accueil de l'enfant, la taxe sur les services numériques. Ces chiffres montrent qu'après un tassement relatif, l'année 2025 a marqué une assez nette reprise du nombre de QPC envoyées au Conseil constitutionnel par la Cour de cassation ou le Conseil d'Etat.

ENERGIE

Programmation pluriannuelle de l'énergie : les fragilités d'un décret

❖ Ce qu'il faut retenir :

Publié au JO du 13 février 2026, après des mois d'incertitudes et de polémiques, le décret n° 2026-76 du 12 février 2026 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie a été pris. Il définit les priorités d'action des pouvoirs publics pour la gestion des formes d'énergie sur le territoire hexagonal continental sur la période 2026-2035 afin d'atteindre les objectifs définis aux articles L. 100-1, L. 100-2 et L. 100-4 du code de l'énergie. Il est pris en application de l'article L. 141-1 du même code.

Brièvement résumé, ce texte limite, jusqu'au 31 décembre 2028, les rythmes de soutien public pour l'éolien terrestre et le photovoltaïque à ceux prévus par le précédent décret, du 21 avril 2020. Il privilégie, pour l'éolien terrestre, le renouvellement des parcs existants. Il autorise le développement de l'éolien maritime, mais dans de moindres proportions qu'initialement envisagées. Il relance la construction de centrales nucléaires.

Tel que publié, le décret dit PPE 3, souffre de réelles fragilités juridiques.

❖ Pour approfondir :

En premier lieu, les consultations obligatoires qui ont précédé la publication du décret, qu'il s'agisse de celle du conseil national de la transition écologique, de celle du comité du système de distribution publique d'électricité, de celle de l'autorité environnementale, de celle du conseil supérieur de l'énergie, de celle du conseil de gestion des charges de service public de l'électricité, du haut-commissariat à l'énergie atomique sont anciennes et remontent, pour les plus récentes d'entre elles, à plus d'un an avant la publication du décret. Surtout, elles ont toutes porté sur un texte substantiellement différent de celui qui a été publié, de sorte qu'en vertu d'une jurisprudence bien établie, elles ne pourraient qu'être regardées comme irrégulières. Le même grief peut au demeurant être adressé à la consultation du public réalisée du 7 mars au 5 avril 2025.

En second lieu et surtout, le décret PPE 3 s'avère dépourvu de base légale.

En effet, le I de l'article L. 100-1 A du code de l'énergie dispose que, « *Avant le 1^{er} juillet 2023, puis tous les cinq ans, une loi détermine les objectifs et fixe les priorités d'action de la politique énergétique nationale pour répondre à l'urgence écologique et climatique* ». Or cette loi se fait attendre depuis presque trois ans. Dès lors que l'article L. 141-1 du code de l'énergie prévoit que la programmation pluriannuelle de l'énergie est ensuite fixée par décret afin d'atteindre les objectifs définis aux articles L. 100-1, I. 100-2 et L. 100-4 du même code, le décret PPE 3 a été pris en l'absence de toute base légale.

Pour mémoire, une proposition de loi dite Gremillet du nom de son auteur, a été débattue au Parlement, et au cours de la discussion, le Gouvernement avait fait savoir que le décret serait adapté en ce qu'il s'avèrerait contraire aux termes de la loi. Le problème est que, du fait des changements de Gouvernement, cette proposition de loi, qui devait passer en seconde lecture à l'Assemblée nationale fin septembre 2025 avant d'être examinée mi-octobre par une commission mixte paritaire, n'a pas été réinscrite à l'ordre du jour.

Il en résulte que le décret du 12 février 2026, qui n'est pas un décret autonome mais un décret d'application, a été pris avant que la loi ne fixe les objectifs de la politique énergétique de la nation. Dans cette mesure, et sans égard pour les dispositions que comportent les quelque 368 pages du document annexe au décret, ce texte souffre d'une fragilité juridique inédite.

REGULATION ECONOMIQUE

Loi relative à la confidentialité des consultations juridiques d'entreprises

Conseil constitutionnel, décision n°2026-900 DC du 18 février 2026

❖ Ce qu'il faut retenir :

Saisi par plus de soixante députés de l'article 1^{er} de la loi relative à confidentialité des consultations des juristes d'entreprise, le Conseil constitutionnel a validé la loi en formulant des réserves d'interprétation sur deux points du texte.

Les dispositions législatives en cause ont pour objet d'insérer dans la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques un nouvel article 58-1, qui prévoit que sont couvertes par la confidentialité les consultations juridiques comportant un avis ou un conseil fondé sur l'application d'une règle de droit et rédigées par des juristes remplissant certaines conditions de diplôme en droit et de formation aux règles éthiques.

Les consultations couvertes par la confidentialité ne peuvent, en principe, et sous réserve des pouvoirs de contrôle de l'Union européenne, faire l'objet d'une saisie ou d'une obligation de remise à un tiers, y compris à une autorité administrative française ou étrangère, dans le cadre d'une procédure ou d'un litige en matière civile, commerciale ou administrative. La loi prévoit néanmoins que cette confidentialité n'est pas opposable en matière pénale et fiscale, et qu'elle peut être levée, à certaines conditions, par un juge dans le cadre d'autres procédures. Les députés saisissants soutenaient que cette confidentialité limitait de manière excessive les pouvoirs de contrôle de certaines autorités administratives, en méconnaissance de l'objectif de sauvegarde de l'ordre public économique, des objectifs de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice et de recherche des auteurs d'infractions, ainsi que des principes fondamentaux du droit du travail.

Le Conseil constitutionnel a écarté ces griefs, aux prix de réserves d'interprétation sur deux points. Pour rappel, la réserve d'interprétation est une technique qui conduit à valider une loi qui, sans cette réserve, devrait être censurée. La réserve qui conditionne la conformité à la Constitution, s'impose, comme toutes les décisions du Conseil, à tous les pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel a relevé qu'en créant cette confidentialité, le législateur avait entendu permettre aux organes dirigeants des entreprises de pouvoir bénéficier d'avis juridiques internes propres à favoriser leur mise en conformité avec les règles de droit s'imposant à elles, ce qui correspond à un objectif d'intérêt général. Il a ensuite pris acte des différentes garanties dont est entourée la confidentialité ainsi instaurée.

❖ Pour approfondir :

Les réserves d'interprétation qu'il a formulées portent sur le dispositif de levée de la confidentialité.

S'agissant des procédures administratives, la loi précise qu'à l'occasion d'une opération de visite diligentée dans les locaux de l'entreprise, l'autorité administrative peut mandater un commissaire de justice pour appréhender toute consultation juridique dont la confidentialité est alléguée. Elle peut alors saisir le juge des libertés et de la détention dans deux cas : si elle estime que le document ne remplit pas les conditions requises pour bénéficier de la confidentialité ; ou si elle estime que cette confidentialité, même opposée à bon droit, doit être levée au motif que le document a pour finalité de faciliter ou d'inciter à la commission de manquements passibles d'une sanction, c'est-à-dire si le document révèle une intention fautive.

Le Conseil constitutionnel précise par une réserve que ces dispositions doivent être interprétées comme permettant également à l'autorité administrative de bénéficier de ce dispositif dans l'exercice de son droit de communication. Dit autrement, l'autorité administrative peut également saisir le juge des libertés et de la détention si elle estime que la confidentialité lui est opposée à tort. Et le Conseil ajoute que la confidentialité ne saurait faire obstacle à l'exercice des prérogatives reconnues à une autorité administrative par une loi organique.

S'agissant des litiges civils ou commerciaux, la loi prévoit que lorsque la confidentialité est opposée dans le cadre d'une mesure d'instruction, le président de la juridiction ayant ordonné cette mesure peut être saisi d'une contestation de cette confidentialité.

Sur ce point, le Conseil juge, par une nouvelle réserve, que ces dispositions doivent être interprétées comme permettant au président de la juridiction d'ordonner la levée de la confidentialité d'une consultation juridique non pas seulement lorsque les conditions ne sont pas remplies (ce que la loi prévoit expressément) mais également lorsqu'il lui apparaît que le document a pour finalité de faciliter ou d'inciter à la commission d'une fraude à la loi ou aux droits d'un tiers (ce que la loi ne précisait pas). En statuant ainsi, la Conseil aligne les pouvoirs du président de la juridiction en matière civile ou commerciale sur ceux conférés dans le cadre des procédures administratives au juge des libertés et de la détention.
