



Commentaire

Décision n° 2024-1113 QPC du 22 novembre 2024

Association Stop Homophobie

(Exercice des droits reconnus à la partie civile par une association de lutte contre certaines discriminations)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 17 septembre 2024 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 1196 du 11 septembre 2024) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par l'association Stop Homophobie portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 2-6 du code de procédure pénale (CPP), dans sa rédaction résultant de la loi n° 2024-420 du 10 mai 2024 visant à renforcer la lutte contre les dérives sectaires et à améliorer l'accompagnement des victimes.

Dans sa décision n° 2024-1113 QPC du 22 novembre 2024, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution le troisième alinéa de l'article 2-6 du code de procédure pénale, dans cette rédaction.

I. – Les dispositions renvoyées

A. – Objet des dispositions renvoyées

1. – La répression des discriminations

* Après un premier texte de portée limitée de 1939¹, c'est avec la loi n° 72-546 du 1^{er} juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme qu'a été engagé le mouvement législatif de répression des discriminations. Cette loi réprimait le refus du bénéficiaire d'un droit ou de contracter motivé par des considérations ethniques, nationales, raciales ou religieuses². Les discriminations fondées sur le

¹ Le décret-loi du 21 avril 1939, plus connu sous le nom de « loi Marchandeaudeau » du nom du garde des sceaux de l'époque, modifiait la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse pour y incriminer la diffamation et l'injure envers un groupe de personnes appartenant par leur origine à une race ou une religion déterminées. Cette incrimination n'eut toutefois qu'une portée limitée au motif notamment qu'elle exigeait, en plus des conditions classiques de la diffamation ou injure, une incitation à la haine et le ciblage d'une communauté raciale ou religieuse. Par ailleurs, cette infraction étant considérée comme d'intérêt général, la mise en œuvre de l'action publique appartenait aux seuls parquets (voir Foulon-Piganiol, « Réflexions sur la diffamation raciale », *Recueil Dalloz*, 1970, chron. 133 ; « Nouvelles réflexions sur la diffamation raciale », *Recueil Dalloz*, 1970, chron. 163).

² Articles 187-1 et 416 de l'ancien code pénal. La loi n° 77-574 du 7 juin 1977 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier l'a complétée en incriminant l'entrave à une activité économique pour des motifs ethniques, nationaux, raciaux ou religieux (articles 187-2 et 416-1 de l'ancien code).

sexe et la situation de famille ont ensuite été incriminées en 1975³, puis celles fondées sur les mœurs en 1985⁴, et celles fondées sur le handicap ou l'état de santé de la victime au tournant des années 1990⁵.

Tandis que ces premiers textes ont créé de nouvelles incriminations particulières, le législateur a institué, par deux lois de 2003, comme circonstances aggravantes d'autres infractions, les mobiles discriminatoires tirés de « *l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, de la victime à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée* » (article 132-76 du code pénal)⁶ et de « *l'orientation sexuelle de la victime* » (article 132-77 du même code)⁷.

Ces circonstances aggravantes étaient alors qualifiées par la doctrine de « spéciales », en ce qu'elles étaient toutes deux limitées aux seuls « *cas prévus par la loi* »⁸, au nombre desquels figuraient notamment les infractions de vol⁹ et d'extorsion¹⁰.

* Constatant une augmentation importante et continue des propos ou agissements racistes ou discriminatoires fondés sur l'orientation ou l'identité sexuelle de la victime¹¹, le législateur a souhaité, par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, généraliser cette aggravation de la répression à tout crime ou délit commis pour ces motifs, en ce compris, outre le vol et l'extorsion, le crime de séquestration.

Cette généralisation visait également à tirer les conséquences d'engagements internationaux, et notamment de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal¹².

³ Loi n° 75-625 du 11 juillet 1975 modifiant et complétant le code du travail en ce qui concerne les règles particulières au travail des femmes.

⁴ Loi n° 85-772 du 25 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre social.

⁵ Loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 portant diverses mesures d'ordre social, réprimant les refus de vente ou de prestation de service motivés par le handicap et loi n° 90-602 du 12 juillet 1990 relative à la protection des personnes contre les discriminations en raison de leur état de santé ou de leur handicap.

⁶ Loi n° 2003-88 du 3 février 2003 visant à aggraver les peines punissant les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe (article 1^{er}).

⁷ Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (article 47).

⁸ Voir l'article 132-76 du code pénal, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (article 38), et l'article 132-77 du code pénal, dans sa rédaction issue de loi du 18 mars 2003 précitée.

⁹ Article 311-4 du code pénal dans sa rédaction résultant de la loi du 9 mars 2004 précitée.

¹⁰ Article 312-2 du code pénal dans sa rédaction résultant de la loi du 9 mars 2004 précitée.

¹¹ L'étude d'impact relève en ce sens que « *Face aux tensions par lesquelles notre société est parcourue en matière de cohésion du corps social, la lutte contre les discriminations est un enjeu majeur. Elle nécessite notamment que la répression des actes, dont les motivations sont discriminatoires sur le fondement de l'origine ou du sexe, soit renforcée. En ce qu'il prévoit des circonstances aggravantes pour certaines infractions limitativement énumérées, le droit actuel ne permet pas de satisfaire à cet objectif* » (p. 275).

¹² L'article 4 de cette décision-cadre dispose que « *Pour les infractions autres que celles visées aux articles 1^{er} et 2, les États membres prennent les mesures nécessaires pour faire en sorte que la motivation raciste et xénophobe*

Désormais, l'article 132-76 du code pénal prévoit que le maximum de la peine privative de liberté encourue pour un crime ou un délit est augmenté lorsque l'infraction a été précédée, accompagnée ou suivie de propos, écrits, images, objets ou actes de toute nature qui :

– soit portent atteinte à l'honneur ou à la considération de la victime ou d'un groupe de personnes dont fait partie la victime à raison de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une prétendue race, une ethnie, une nation ou une religion déterminée ;

– soit établissent que les faits ont été commis contre la victime pour l'une de ces raisons.

L'article 132-77 du code pénal prévoit de la même manière une aggravation du barème des peines privatives de liberté encourues lorsqu'un crime ou un délit est précédé, accompagné ou suivi de propos, écrits, images, objets ou actes de toute nature qui soit portent atteinte à l'honneur ou à la considération de la victime ou d'un groupe de personnes dont fait partie la victime à raison de son sexe, son orientation sexuelle ou son identité de genre vraie ou supposée, soit établissent que les faits ont été commis contre la victime pour l'une de ces raisons.

Les mobiles discriminatoires racistes et sexistes sont ainsi devenus des circonstances aggravantes générales s'appliquant, en dehors des incriminations spécifiques de discrimination¹³, à toute infraction de nature criminelle ou délictuelle. S'est trouvé ainsi conforté, selon les mots d'un auteur, le « *sentiment [...] que, plutôt qu'un délit unique de discrimination, [ces circonstances] définissent toute une famille d'infractions* »¹⁴.

2. – L'exercice de l'action civile par les associations de lutte contre les discriminations

L'action civile est définie à l'article 2 du CPP comme l'action « *en réparation du dommage causé par un crime, un délit ou une contravention* ».

soit considérée comme une circonstance aggravante ou, à défaut, que cette motivation puisse être prise en considération par la justice pour la détermination des peines ».

¹³ L'article 132-77 du code pénal exclut en particulier, en son dernier alinéa, les infractions prévues aux articles 222-13, 222-33, 225-1, 225-4-13 et 432-7 du même code, ou au huitième alinéa de l'article 24, au troisième alinéa de l'article 32 et au quatrième alinéa de l'article 33 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

¹⁴ Michel Danti-Juan, « Discrimination », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, juillet 2019, paragr. 3 à 6.

L'action civile peut être exercée devant la juridiction civile, séparément de l'action publique¹⁵, ou en même temps que l'action publique devant la juridiction pénale en application de l'article 3 du CPP¹⁶.

Lorsqu'elle est ainsi exercée devant une juridiction répressive, l'action civile est traditionnellement présentée comme ayant une portée à la fois indemnitaire et « vindicative »¹⁷. Elle permet en effet à la victime de venir en soutien de l'action publique, voire de la déclencher lorsqu'elle ne l'a pas été par le ministère public.

a. – L'exercice des droits de la partie civile par les associations

* Ayant le droit d'agir en justice, les associations disposent, comme toute personne physique victime d'une infraction, d'un droit général à se constituer partie civile lorsqu'elles sont elles-mêmes victimes d'une infraction. Il leur revient alors d'établir qu'elles ont « *personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction* » conformément à l'article 2 du CPP¹⁸, en justifiant d'un préjudice propre présentant un caractère direct et personnel, distinct de l'atteinte portée aux intérêts collectifs qu'elles défendent¹⁹.

Certaines associations disposent en outre d'un droit spécial, dans la limite des cas prévus par la loi, de se constituer partie civile en défense des intérêts collectifs qu'elles se sont donné pour mission de défendre.

En effet, si le principe établi par la jurisprudence est celui de l'irrecevabilité de l'action associative d'intérêt collectif²⁰ – que la doctrine justifie par le fait que les associations défendent des intérêts dits « altruistes » se confondant avec l'intérêt

¹⁵ Article 4 du CPP.

¹⁶ Si la victime d'une infraction dispose ainsi d'un choix entre deux voies pour l'exercice de son action en réparation, il résulte du principe d'irrévocabilité du choix de la juridiction tiré de l'article 5 CPP que « *La partie qui a exercé son action devant la juridiction civile compétente ne peut la porter devant la juridiction répressive. Il n'en est autrement que si celle-ci a été saisie par le ministère public avant qu'un jugement sur le fond ait été rendu par la juridiction civile* ».

¹⁷ Serge Guinchard et Jacques Buisson, *Procédure pénale*, 12^e édition, LexisNexis, coll. Manuels, 2019, n° 1198 p. 735.

¹⁸ La chambre criminelle de la Cour de cassation juge à cet égard avec constance que « *l'exercice de l'action civile devant les tribunaux répressifs est un droit exceptionnel qui, en raison de sa nature, doit être strictement renfermé dans les limites fixées par le Code de procédure pénale, et en particulier dans celles que fixe l'article 2 de ce code* » (Cass. crim., 7 mai 1957, *Bull. crim.* n° 376 ; 11 décembre 1969, n° 68-92.570, *Bull. crim.* n° 339 ; 8 avril 1986, n° 85-91.987, *Bull. crim.* n° 116 ; 9 novembre 1992, n° 92-81.432, *Bull. crim.* n° 361).

¹⁹ Cass. crim., 6 mai 1998, n° 97-83.100 ; 4 février 1997, n° 96-81.227 ; 7 septembre 2021, n° 19-87.031. Dans ce dernier arrêt, la Cour juge ainsi qu'en retenant, pour déclarer irrecevable la constitution de partie civile, « *[que les associations] n'apportent aucun élément permettant de considérer qu'elles ont pu subir un préjudice présentant un caractère direct et personnel, autre que l'atteinte portée aux intérêts collectifs qu'elles ont pour mission de défendre* », la juridiction du fond « *a fait l'exacte application de l'article 2 du code de procédure pénale* ».

²⁰ Voir Cass. ch. réunies, 15 juin 1923, DP 1924, 1, 153, cité par Serge Guinchard et Jacques Buisson, *op. cit.*, n° 1236, p. 753-754. À la différence des syndicats qui, légalement investis d'une mission de représentation d'une profession et de tous les membres qui la composent, sont recevables à agir pour la défense des intérêts collectifs de la profession qu'ils représentent, la Cour de cassation a ainsi jugé que les associations ne représentent pas, de plein droit, la profession de ceux qui en font partie.

général que le procureur de la République a déjà pour fonction de défendre²¹ –, le législateur a néanmoins prévu des exceptions.

Il a ainsi habilité spécialement certaines catégories d'associations à exercer « *les droits reconnus à la partie civile* » en vue de la réparation d'un préjudice porté à un intérêt collectif, notamment pour leur permettre de venir en soutien des victimes d'infractions ayant un lien avec leur objet social.

La recevabilité de leur action est alors subordonnée à l'existence d'une disposition législative la prévoyant expressément. Cette dernière détermine les conditions d'exercice de ce droit, qui tiennent essentiellement à l'ancienneté de l'association²² et à un objet statutaire lui permettant d'agir en ce qui concerne les infractions qu'elle énumère limitativement²³. En revanche, sauf exceptions²⁴, il n'est pas exigé qu'elle démontre l'existence d'un préjudice direct ou indirect causé par l'infraction à la mission qu'elle remplit. Elle peut ainsi intervenir, le cas échéant, uniquement pour soutenir l'action publique²⁵.

b. – Les habilitations spécialement prévues en matière de discrimination

* À partir de la loi du 1^{er} juillet 1972 précitée²⁶, le législateur, à mesure qu'il a étendu le champ des infractions relatives aux faits de discriminations, a progressivement prévu des habilitations spéciales permettant à certaines associations de participer à leur répression.

Les articles 2-1 à 2-25 du CPP reconnaissent ainsi la possibilité d'exercer les droits reconnus à la partie civile à des associations poursuivant des objets statutaires très variés (par exemple, de lutte contre les violences sexuelles, de défense de l'enfant, d'assistance aux personnes handicapées ou âgées, de lutte

²¹ L'intérêt que défend l'association est ainsi décrit comme « *une portion de l'intérêt général, celle qu'elle a choisie, qu'elle s'est fait attribuer par le législateur et pour laquelle ses adhérents se sont regroupés* » (Coralie Ambroise-Castérot, « Action civile », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, juin 2017, n° 422).

²² La loi requiert en général que l'association ait été régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits. Il peut aussi être exigé qu'elle justifie avoir reçu un agrément (voir par exemple l'article 2-14 du CPP).

²³ Pour une illustration de la vérification du respect de cette condition : Cass. crim., 31 janvier 2018, n° 17-80.659. Selon les cas, la loi subordonne en outre la recevabilité à agir de l'association à la condition qu'elle justifie de l'accord préalable de la victime ou de son représentant (voir par exemple le premier alinéa de l'article 2-2 du CPP) ou à la condition que l'action publique ait été préalablement mise en mouvement par le ministère public ou la partie lésée en ce qui concerne l'infraction en cause (voir par exemple le premier alinéa de l'article 2-3 du CPP).

²⁴ Voir par exemple l'article 2-5, al. 1^{er}, du CPP.

²⁵ Cette possibilité est admise de manière constante par la Cour de cassation pour la victime directe de l'infraction, dont l'action civile peut n'être motivée que par le souci de corroborer l'action publique (Cass. crim., 10 octobre 1968, n° 67-92.262, *Bull. crim.* n° 248).

²⁶ La loi du 1^{er} juillet 1972 précitée a tout d'abord permis, à l'article 2-1 du CPP, à toute association qui vise à combattre le racisme ou à assister les victimes de discrimination fondée sur leur origine nationale, ethnique, raciale ou religieuse, d'exercer les droits reconnus à la partie civile, sous conditions, pour un certain nombre d'infraction limitativement énumérées. Ce texte a été modifié à plusieurs reprises afin d'étendre le champ d'application des infractions concernées, lequel inclut, depuis 2004, les atteintes volontaires à la vie et à l'intégrité de la personne ainsi que les menaces, les vols, les extorsions et les destructions, dégradations et détériorations.

contre l'exclusion sociale ou encore, plus généralement, de défense des droits et libertés individuels et collectifs), dont plusieurs comprennent la lutte contre certaines discriminations.

* Parmi ces associations, l'article 2-6 du CPP (*les dispositions objet de la décision commentée*) vise plus particulièrement à permettre à celles se proposant par leurs statuts de combattre les discriminations fondées sur le sexe, sur les mœurs, sur l'orientation sexuelle ou sur l'identité de genre, d'exercer les droits reconnus à la partie civile pour certaines infractions.

L'exposé des motifs de la loi du 25 juillet 1985 précitée, à l'origine de ces dispositions, y voyait alors « *un moyen essentiel* » pour les victimes « *de faire valoir leurs droits* », dans la mesure où les dispositions réprimant les agissements discriminatoires en raison du sexe « *n'auront de sens et d'efficacité réelle que si elles sont assorties de la possibilité pour les associations se proposant par leurs statuts depuis au moins cinq ans à la date des faits de combattre les discriminations sexistes, d'exercer les droits reconnus à la partie civile* ».

Si cette habilitation ne portait initialement que sur les infractions de discriminations fondées sur le sexe dans les relations de travail²⁷, son champ a été élargi, par la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, à certaines atteintes à la personne humaine²⁸ et certains crimes et délits d'atteinte aux biens²⁹, sous réserve de l'accord de la victime ou de son représentant légal, « *lorsque ces faits ont été commis en raison du sexe ou des mœurs de la victime* ».

Dressant le constat « *que les personnes victimes de discriminations hésitent à porter plainte seules, pour ne pas être [...] discriminées une deuxième fois* », l'auteur de l'amendement à l'origine de cette extension estimait en effet « *nécessaire, dans le cadre législatif déjà existant, de permettre aux associations qui répondent aux conditions générales du code de procédure pénale de se constituer partie civile, afin que les tribunaux puissent être réellement saisis* »³⁰.

S'il était initialement envisagé de créer un nouvel article à cet effet, le choix a finalement été retenu, lors de l'examen du texte par la commission des lois du Sénat, de compléter le premier alinéa de l'article 2-6 du CPP « *afin de permettre*

²⁷ Initialement réprimées par les articles 187-1, 187-2, les 1° et 2° de l'article 416 et de l'article 416-1 de l'ancien code pénal et, pour les infractions relatives au refus d'embauche, au licenciement ou à l'offre d'emploi, par le 3° de l'article 416 de l'ancien code pénal et l'article L. 123-1 du code du travail.

²⁸ À savoir les atteintes volontaires à la vie réprimées par les articles 221-1 à 221-4 du code pénal et les atteintes à l'intégrité de la personne prévues par les articles 222-1 à 222-18 du même code.

²⁹ Il s'agit des destructions, dégradations et détériorations réprimées par les articles 322-1 à 322-13 du code pénal.

³⁰ Amendement n° 205 présenté par M. Jean-Pierre Michel devant la commission des lois de l'Assemblée nationale.

aux associations luttant contre les discriminations d'exercer les droits reconnus à la partie civile en matière d'atteintes à la vie et à l'intégrité de la personne, lorsqu'elles sont commises en raison du sexe ou des mœurs »³¹.

Le législateur a, par la suite, modifié à plusieurs reprises l'article 2-6 du CPP, principalement pour étendre les critères de discrimination à « *l'orientation sexuelle* » et « *l'identité de genre* »³², et permettre aux associations d'exercer les droits de la partie civile pour la poursuite des pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre³³ et des « *thérapies de conversion* »³⁴.

À ce jour, il n'a en revanche pas été tiré de conséquence de la généralisation, en 2017, de la circonstance aggravante de discrimination (article 132-77 du code pénal) sur le champ de l'habilitation des associations concernées. Celle-ci demeure ainsi circonscrite aux infractions spécifiquement énumérées à l'article 2-6 du CPP, lequel n'inclut notamment pas le crime de séquestration ou les infractions de vol et d'extorsion.

B. – Origine de la QPC et question posée

Par arrêt du 4 juin 2024, la cour d'assises de Paris avait déclaré MM. Karim B. et Guillaume N. coupables des infractions, commises au préjudice de MM. Benjamin B. et Mathieu D., de séquestration, extorsion, tentative d'extorsion et vol en bande organisée aggravés pour avoir été commis en raison de l'orientation sexuelle des victimes. M. Guy N. avait été, aux termes de la décision, condamné en qualité de complice des faits aggravés d'extorsion et tentative d'extorsion.

Par un second arrêt du même jour, la cour d'assises, statuant sur les intérêts civils, avait déclaré la constitution de partie civile de l'association Stop Homophobie irrecevable « *en application des articles 2, 2-6 et 3 du code de procédure pénale* ».

³¹ Voir le rapport n° 283 de M. Charles Jolibois, fait au nom de la commission des lois, déposé le 22 mars 2000, p. 131. En ce sens, Mme Élisabeth Guigou, garde des sceaux, avait déclaré devant l'Assemblée nationale que « *Cet amendement reprend en partie ce qui est prévu, depuis 1985, par l'article 2-6 du code de procédure pénale pour les discriminations sexuelles prévues par le code pénal et le code du travail. / La seule extension concerne les violences motivées par le sexe ou les mœurs, notamment l'homosexualité de la victime. Il serait donc plus judicieux de compléter l'article 2-6 plutôt que de créer un autre article. Mais je suis évidemment favorable au principe et ce point pourra être examiné lors de la navette. Je m'en remets donc à la sagesse de l'Assemblée* ».

³² La loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel a ajouté le critère « *des mœurs ou de l'orientation ou l'identité sexuelle* » au premier alinéa relatif aux discriminations dans les relations du travail. La loi n° 2022-92 du 31 janvier 2022 interdisant les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne a fait de même au troisième alinéa en y insérant les critères « *de l'orientation sexuelle* » et « *de l'identité de genre* ».

³³ Le troisième alinéa de l'article 2-6 du CPP a été complété par la référence à l'article 225-4-13 du code pénal.

³⁴ La loi n° 2024-420 du 10 mai 2024 précitée a créé un nouvel alinéa autorisant ces associations à exercer les droits de la partie civile en ce qui concerne les consultations ou prescriptions visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne, réprimées par l'article L. 4163-11 du code de la santé publique.

À l'occasion de l'appel formé contre cet arrêt, cette dernière avait alors soulevé une QPC relative à l'article 2-6 du CPP.

Dans son arrêt du 11 septembre 2024 précité, la Cour de cassation avait considéré que cette question n'était « *pas dénuée de caractère sérieux en ce que la disposition critiquée est susceptible de porter atteinte au principe d'égalité* ».

En ce sens, elle relevait, d'une part, que l'article 2-6 permet aux associations qui visent à lutter contre les discriminations sexuelles ou sexistes d'exercer les droits reconnus aux victimes de violences commises pour ce motif, « *mais les prive de la possibilité d'une telle action lorsque les personnes sont victimes de séquestration, de vol ou d'extorsion, sans que cette différence de traitement paraisse justifiée par la règle qui l'établit* ». D'autre part, ce même article ne permet pas à ces associations d'exercer cette action pour de telles infractions, alors que les associations de lutte contre les violences sexuelles, le harcèlement sexuel ou les violences exercées sur un membre de la famille peuvent agir en cas de séquestration (sur le fondement de l'article 2-2 du CPP), que les associations de défense des droits et libertés individuels et collectifs disposent d'une telle habilitation en cas de vol et d'extorsion (article 2-17), et que les associations de défense des personnes malades, handicapées ou âgées peuvent agir en cas d'extorsion (article 2-8), sans qu'il apparaisse que « *les différences ainsi faites par la loi entre le degré de protection accordé à différentes catégories de victimes et entre le champ d'intervention de différentes catégories d'association soient en rapport direct avec l'objet des lois qui les ont établies* ». Elle avait donc renvoyé la QPC au Conseil constitutionnel.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

* L'association requérante, rejointe par l'association intervenante, reprochait aux dispositions renvoyées de ne pas permettre aux associations dont l'objet est de combattre les discriminations fondées sur le sexe, les mœurs, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'exercer les droits reconnus à la partie civile en cas de séquestration, de vol ou d'extorsion commis à raison du sexe, de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre de la victime. Ce faisant, ces dispositions privaient, selon elles, ces associations d'accès au juge pour ces infractions, en méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif.

Elles reprochaient également à ces dispositions d'instaurer une différence de traitement injustifiée entre ces associations et celles habilitées à exercer les droits reconnus à la partie civile en cas de séquestration, de vol ou d'extorsion par les articles 2-2, 2-8 et 2-17 du CPP. Il en résultait, selon elles, une méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant la justice.

Au regard de ces griefs, le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC portait uniquement sur le troisième alinéa de l'article 2-6 du même code (paragr. 4).

* L'association intervenante faisait par ailleurs valoir que les dispositions contestées instaurent une différence de traitement injustifiée en permettant aux associations de lutte contre les discriminations sexuelles et sexistes d'exercer les droits reconnus à la partie civile en cas de violences commises pour un tel motif et non en cas de séquestration, de vol ou d'extorsion. Elle soutenait en outre que ces dispositions restreignaient de façon injustifiée l'exercice du droit d'agir en justice de ces associations, en méconnaissance de la liberté d'association.

A. – Les griefs tirés de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif et de la liberté d'association

1. – La jurisprudence constitutionnelle relative au droit à un recours juridictionnel effectif

a. – Sur le droit au recours en général

* Le droit à un recours juridictionnel effectif découle de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 aux termes duquel : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Le Conseil juge qu'« *il résulte de cette disposition qu'en principe il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction* »³⁵.

Cette exigence constitutionnelle ne fait toutefois pas obstacle à ce que des règles de recevabilité puissent contraindre dans certains cas l'accès au juge.

Ainsi, le respect du droit à un recours juridictionnel effectif n'empêche pas l'existence de règles de recevabilité de l'acte introductif d'instance³⁶. Il n'interdit pas non plus de soumettre l'introduction de l'instance à l'acquittement d'une

³⁵ Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, cons. 83.

³⁶ Voir, en ce sens, s'agissant des exigences procédurales strictes entourant les recours contre les perquisitions fiscales : décision n° 2010-19/27 QPC du 30 juillet 2010, *Époux P. et autres (Perquisitions fiscales)*, cons. 9 ; et, s'agissant des règles de recevabilité pour engager une action contre une entreprise de presse : décision n° 2013-311 QPC du 17 mai 2013, *Société Écocert France (Formalités de l'acte introductif d'instance en matière de presse)*, cons. 5.

contribution financière³⁷ ou à la consignation préalable du montant des sommes en litige dans certains cas³⁸.

En revanche, le droit à un recours juridictionnel effectif exclut qu'une personne soit privée de toute voie de recours contre une décision qui entraîne ou est susceptible d'entraîner des conséquences certaines sur sa situation³⁹.

Par ailleurs, lorsqu'une voie de recours existe, le Conseil s'assure également qu'elle présente un caractère effectif, c'est-à-dire que les conditions d'examen de ce recours permettent à la personne d'obtenir que ce dernier soit examiné de manière opérante par le juge⁴⁰.

* Le Conseil constitutionnel a examiné à plusieurs reprises, à l'aune du droit au recours effectif, des dispositions limitant la possibilité pour la partie lésée de mettre en mouvement l'action publique.

– Dès sa décision n° 93-327 DC du 19 novembre 1993, examinant l'article de la loi organique sur la Cour de justice de la République définissant notamment des conditions de recevabilité des plaintes relatives à la désignation du membre du Gouvernement mis en cause, il a jugé que *« si ce même article exclut toute constitution de partie civile devant la Cour de justice de la République, il garantit la possibilité d'exercer des actions en réparation de dommages susceptibles de résulter de crimes et délits commis par des membres du Gouvernement devant les juridictions de droit commun ; qu'ainsi il préserve pour les intéressés l'exercice de recours, sans méconnaître les dispositions de la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993 ; que dès lors il ne contrevient à aucune règle ni aucun principe constitutionnel »*⁴¹.

³⁷ Décision n° 2011-198 QPC du 25 novembre 2011, *M. Albin R. (Droits de plaidoirie)*, cons. 4, et décision n° 2012-231/234 QPC du 13 avril 2012, *M. Stéphane C. et autres (Contribution pour l'aide juridique de 35 euros par instance et droit de 150 euros dû par les parties à l'instance d'appel)*, cons. 9.

³⁸ Décision n° 2021-833 DC du 28 décembre 2021, *Loi de finances pour 2022*, paragr. 36 à 43. Cependant, le Conseil constitutionnel s'assure alors que cette contribution ne constitue pas, compte tenu notamment de son montant, une atteinte excessive au droit à un recours juridictionnel effectif : décision n° 2020-855 QPC du 9 septembre 2020, *Mme Samiha B. (Condition de paiement préalable pour la contestation des forfaits de post-stationnement)*, paragr. 8.

³⁹ Voir, par exemple, les décisions n° 2016-543 QPC du 24 mai 2016, *Section française de l'observatoire international des prisons (Permis de visite et autorisation de téléphoner durant la détention provisoire)*, paragr. 14 ; n° 2018-715 QPC du 22 juin 2018, *Section française de l'observatoire international des prisons (Correspondance écrite des personnes en détention provisoire)*, paragr. 6 ; n° 2021-905 QPC du 7 mai 2021, *Section française de l'observatoire international des prisons (Procédure d'exécution sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne d'une peine privative de liberté prononcée par une juridiction française)*, paragr. 26 et 27.

⁴⁰ Décision n° 2018-763 QPC du 8 février 2019, *Section française de l'Observatoire international des prisons (Rapprochement familial des détenus prévenus attendant leur comparution devant la juridiction de jugement)*, paragr. 5.

⁴¹ Décision n° 93-327 DC du 19 novembre 1993, *Loi organique sur la Cour de justice de la République*, cons. 12.

Revenant sur la portée de ce considérant, le commentaire d'une décision ultérieure précise à cet égard : « *Il s'évince de cette décision un raisonnement a fortiori : si le législateur peut instituer une procédure dans laquelle il interdit la constitution de partie civile, il peut également permettre la constitution de partie civile avec certaines limites dès lors que celles-ci ne privent aucunement la partie civile de son droit d'agir devant la juridiction civile* »⁴².

– Dans sa décision n° 2010-612 DC du 5 août 2010⁴³, le Conseil a déclaré conforme à la Constitution l'article 689-11 du CPP, qui réserve au ministère public la possibilité de poursuivre devant les juridictions françaises, sous certaines conditions, toute personne résidant habituellement sur le territoire de la République ayant commis à l'étranger l'un des crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale, y compris à l'encontre d'une victime elle-même étrangère.

– Dans la décision n° 2013-350 QPC du 25 octobre 2013, le Conseil a censuré des dispositions ne permettant pas aux autorités publiques dotées de la personnalité morale autres que l'État (notamment les collectivités territoriales) d'obtenir la réparation du préjudice causé par une diffamation que lorsque l'action publique a été engagée par le ministère public, en se constituant partie civile à titre incident devant la juridiction pénale. Il en résultait que ces autorités ne pouvaient ainsi « *ni engager l'action publique devant les juridictions pénales aux fins de se constituer partie civile ni agir devant les juridictions civiles pour demander la réparation de leur préjudice* »⁴⁴. Le Conseil a jugé qu'une telle restriction portée à leur droit d'exercer un recours devant une juridiction méconnaissait les exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

Le commentaire de cette décision précise que l'inconstitutionnalité en cause résulte « *du cumul de la règle fermant l'action civile de la victime devant la juridiction civile et de celle imposant la mise en œuvre par le parquet de l'action publique devant la juridiction répressive* », ce qui, en l'absence d'action du ministère public, « *peut avoir pour effet de priver une personne du droit d'obtenir réparation d'une infraction pénale* », alors même que le Conseil constitutionnel « *n'a relevé aucun motif d'intérêt général susceptible de justifier l'atteinte portée au droit à un recours juridictionnel* ».

Cette décision est présentée par le commentaire d'une décision ultérieure comme ayant « *implicitement mais nécessairement reconnu, dans la lignée de sa*

⁴² Commentaire de la décision n° 2010-15/23 QPC du 23 juillet 2010, *Région Languedoc-Roussillon et autres (Article 575 du code de procédure pénale)*.

⁴³ Décision n° 2010-612 DC du 5 août 2010, *Loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale*.

⁴⁴ Décision n° 2013-350 QPC du 25 octobre 2013, *Commune du Pré-Saint-Gervais (Mise en œuvre de l'action publique en cas d'injure ou de diffamation publique envers un corps constitué)*, cons. 7.

jurisprudence antérieure, que le fait de priver la victime du droit de déclencher l'action publique n'était pas en soi contraire à la Constitution. En revanche, la victime ne peut pas dans le même temps être privée du droit de demander réparation devant les juridictions civiles. (...) / Pour le Conseil, la partie civile ne peut en principe prétendre aux mêmes prérogatives que le ministère public, s'agissant de l'action publique. C'est le ministère public, partie principale au procès pénal, et représentant de la société, qui est chargé de mettre en œuvre l'action publique. Le législateur peut naturellement reconnaître des droits à la partie civile sur ce point, mais il s'agit d'une faculté pour lui, relevant de choix qu'il lui appartient de faire dans l'exercice de sa compétence, et non d'une exigence constitutionnelle. (...) / Seul le droit de la partie civile de demander réparation de son dommage est protégé par la Constitution »⁴⁵.

– Dans sa décision n° 2015-461 QPC du 24 avril 2015, le Conseil était notamment saisi du premier alinéa de l'article 698-2 du CPP prévoyant que, pour les crimes et délits commis par les militaires en temps de paix sur le territoire national, la partie lésée ne pouvait mettre en mouvement l'action publique que par la voie de la constitution de partie civile devant le juge d'instruction, tandis que la voie de la citation directe lui était fermée.

Il a jugé « qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a, eu égard aux contraintes inhérentes à l'exercice de leurs missions par les forces armées, entendu limiter, en matière délictuelle, le risque de poursuites pénales abusives exercées par la voie de la citation directe en imposant une phase d'instruction préparatoire destinée, d'une part, à vérifier si les faits constituent une infraction et la suffisance des charges à l'encontre de la personne poursuivie et, d'autre part, à établir les circonstances particulières de la commission des faits ; que la partie lésée conserve la possibilité de mettre en mouvement l'action publique en se constituant partie civile devant le juge d'instruction ou d'exercer l'action civile pour obtenir réparation du dommage que lui ont personnellement causé les faits à l'origine de la poursuite »⁴⁶.

Comme le relève un commentaire ultérieur, « Cette motivation, qui répond à la fois au grief fondé sur le droit à un recours juridictionnel effectif et au grief tiré de l'égalité devant la justice, ne signifie pas que la constitution de partie civile par la partie lésée serait, à rebours de la jurisprudence antérieure, devenue une composante du droit au recours. Elle rend seulement compte de ce que cette

⁴⁵ Commentaire décision n° 2013-363 QPC du 31 janvier 2014, M. Michel P. (Droit d'appel des jugements correctionnels par la partie civile).

⁴⁶ Décision n° 2015-461 QPC du 24 avril 2015, Mme Christine M., épouse C. (Mise en mouvement de l'action publique en cas d'infraction militaire en temps de paix), cons. 7.

procédure demeurerait, en l'espèce, un des moyens ouverts à la victime pour obtenir réparation du préjudice subi »⁴⁷.

– Dans une décision n° 2019-795 QPC du 5 juillet 2019, le Conseil a validé le monopole confié au ministère public près les juridictions financières pour poursuivre les comptables publics devant les chambres régionales des comptes. Il a considéré, d'une part, que « *même si ce régime spécial de responsabilité des comptables publics peut conduire à l'indemnisation des préjudices subis par les collectivités publiques, son objet principal est, dans l'intérêt de l'ordre public financier, de garantir la régularité des comptes publics. Au vu de cet objet, il était loisible au législateur de confier au ministère public près les juridictions financières un monopole des poursuites en la matière* » et, d'autre part, que « *ce régime spécial de responsabilité n'est pas exclusif de la responsabilité des mêmes comptables attachée à leur qualité d'agent public. Dès lors, les collectivités publiques victimes d'une faute du comptable ont la possibilité, si le ministère public près les juridictions financières n'a pas entendu saisir la chambre régionale des comptes de cette faute et de toutes ses conséquences, d'agir en responsabilité, selon les voies du droit commun, contre l'État ou contre le comptable lui-même* »⁴⁸.

– Dans sa décision n° 2019-803 QPC du 27 septembre 2019⁴⁹, le Conseil a jugé conformes à la Constitution les dispositions de l'article 113-8 du code pénal réservant au ministère public la mise en mouvement de l'action publique en cas d'infraction commise par un militaire lors d'une opération extérieure.

Dans cette décision, le Conseil a souligné que, « *même en l'absence d'engagement de poursuites par le ministère public, les dispositions contestées ne privent pas la partie lésée de la possibilité d'obtenir réparation du dommage que lui ont personnellement causé les faits commis par le militaire devant, selon le cas, le juge administratif ou le juge civil* »⁵⁰. Il a donc écarté le grief tiré de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif.

Le commentaire de cette décision souligne qu'elle s'inscrit dans la continuité des multiples décisions du Conseil dont il ressort que la possibilité pour la victime de mettre en mouvement l'action publique n'est pas une composante du droit à un recours juridictionnel effectif et que ce droit protège seulement la possibilité d'obtenir réparation du dommage subi.

⁴⁷ Commentaire de la décision n° 2019-803 QPC du 27 septembre 2019, Mme Fabienne V. (*Mise en mouvement de l'action publique en cas d'infraction commise par un militaire lors d'une opération extérieure*).

⁴⁸ Décision n° 2019-795 QPC du 5 juillet 2019, *Commune de Sainte-Rose et autre (Monopole du ministère public pour l'exercice des poursuites devant les juridictions financières)*, paragr. 7 et 8.

⁴⁹ Décision n° 2019-803 QPC du 27 septembre 2019 précitée.

⁵⁰ *Ibid.*, paragr. 5.

Il relève en outre que « *Cette jurisprudence est fidèle à la conception traditionnelle du procès pénal, dont l'objet principal est la poursuite des auteurs d'infractions par le ministère public, qui représente la société* ».

– Enfin, dans la droite ligne de sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision n° 2022-1023 QPC du 18 novembre 2022⁵¹, jugé conformes à la Constitution des dispositions qui confèrent au ministère public le monopole de la poursuite des délits punis d'emprisonnement commis hors du territoire de la République lorsque la victime est de nationalité française au moment de l'infraction, et font donc obstacle à la mise en mouvement de l'action publique par la partie lésée.

* Si le Conseil constitutionnel ne s'était jusqu'à présent pas prononcé, sur le fondement du droit à un recours juridictionnel effectif, sur des dispositions permettant à des associations d'exercer les droits reconnus à la partie civile, il avait eu l'occasion d'examiner la conformité de telles dispositions au regard des exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 protégeant le droit à une procédure juste et équitable et les droits de la défense dans sa décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013⁵².

Il était en l'espèce reproché aux dispositions de l'article 2-23 du CPP, qui reconnaît à toute association agréée déclarée depuis au moins cinq ans, se proposant par ses statuts de lutter contre la corruption, la possibilité d'exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne certaines infractions en lien avec cet objet, de ne pas être entourées de garanties appropriées et de permettre une « *privatisation de l'action publique* » contraire à la Constitution.

Se plaçant sur le terrain des exigences précitées découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789, le Conseil a toutefois relevé, d'une part, que l'accès au bénéfice du dispositif est subordonné à une procédure d'agrément dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État et qu'à l'occasion de la délivrance de cet agrément sera contrôlé le respect, par l'association, des obligations auxquelles, en cette qualité, elle est soumise. D'autre part, il a relevé que plusieurs dispositions du code de procédure pénale permettaient soit de responsabiliser la victime qui a mis en mouvement l'action publique lorsque la procédure ne se termine pas par une condamnation, soit de sanctionner l'usage imprudent ou abusif du droit reconnu à la partie civile de mettre en mouvement les poursuites. Il en a déduit que le grief manquait en fait et a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

⁵¹ Décision n° 2022-1023 QPC du 18 novembre 2022, *M. Mikaël H. (Mise en mouvement de l'action publique pour certains délits commis hors du territoire français)*, paragr. 4 à 8.

⁵² Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, *Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*, cons. 2 à 6.

b. – Sur le droit au recours des associations

* Le Conseil a été saisi, à plusieurs reprises, de limitations du droit d’agir en justice des associations sous l’angle du droit à un recours effectif.

Par exemple, dans sa décision n° 2014-424 QPC du 7 novembre 2014, le Conseil était saisi de dispositions prévoyant que, pour se voir reconnaître la capacité notamment d’agir en justice, de recevoir des dons ou d’acquérir des biens, les associations devaient être régulièrement déclarées à la préfecture ou, pour celles dont le siège social était situé à l’étranger, à la préfecture du département où était situé le siège de leur principal établissement en France.

Après avoir jugé qu’« aucune exigence constitutionnelle ne fait obstacle à ce que la reconnaissance en France de la personnalité morale des associations ayant leur siège social à l’étranger et disposant d’un établissement en France soit subordonnée, comme pour les associations ayant leur siège social en France, à une déclaration préalable de leur part à la préfecture du département où est situé le siège de leur principal établissement », il a toutefois considéré que les dispositions contestées « n’ont pas pour objet et ne sauraient, sans porter une atteinte injustifiée au droit d’exercer un recours juridictionnel effectif, être interprétées comme privant les associations ayant leur siège à l’étranger, dotées de la personnalité morale en vertu de la législation dont elles relèvent mais qui ne disposent d’aucun établissement en France, de la qualité pour agir devant les juridictions françaises dans le respect des règles qui encadrent la recevabilité de l’action en justice ». Sous cette réserve, il les a déclarées conformes à la Constitution⁵³.

* Le Conseil a plus spécifiquement examiné la constitutionnalité de dispositions ayant pour objet ou pour effet de limiter le droit à un recours juridictionnel d’associations en matière de contentieux de l’urbanisme.

Il a ainsi validé de telles dispositions dans ses décisions n°s 2017-672 QPC du 10 novembre 2017⁵⁴ et 2022-986 QPC du 1^{er} avril 2022⁵⁵. Il a en revanche censuré, dans sa décision n° 2019-777 QPC du 19 avril 2019⁵⁶, des dispositions qui permettaient au juge administratif de déclarer caduque une requête en matière

⁵³ Décision n° 2014-424 QPC du 7 novembre 2014, *Association Mouvement raëlien international (Capacité juridique des associations ayant leur siège social à l’étranger)*, cons. 6 et 7.

⁵⁴ Décision n° 2017-672 QPC du 10 novembre 2017, *Association Entre Seine et Brotonne et autre (Action en démolition d’un ouvrage édifié conformément à un permis de construire)*, paragr. 8.

⁵⁵ Décision n° 2022-986 QPC du 1^{er} avril 2022, *Association La Sphinx (Recours des associations contre les décisions relatives à l’occupation ou l’utilisation des sols)*, paragr. 5 à 10.

⁵⁶ Décision n° 2019-777 QPC du 19 avril 2019, *M. Bouchaïd S. (Caducité de la requête introductive d’instance en l’absence de production des pièces nécessaires au jugement)*.

de contentieux de l'urbanisme lorsque son auteur n'a pas produit, dans un délai déterminé et sans motif légitime, les pièces nécessaires au jugement de l'affaire, en considérant qu'elles portaient au droit à un recours juridictionnel effectif une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi.

2. – La jurisprudence constitutionnelle relative à la liberté d'association

Dans sa décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur constitutionnelle de la liberté d'association : il a jugé « *qu'au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution il y a lieu de ranger le principe de la liberté d'association ; que ce principe est à la base des dispositions générales de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association* »⁵⁷.

À l'instar des autres principes fondamentaux reconnus par les lois de la République consacrés par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le principe de la liberté d'association figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit et peut être invoqué à l'appui d'une QPC⁵⁸.

Le Conseil a précisé que ce principe est opérant à l'encontre de dispositions ayant pour objet ou pour effet d'encadrer les conditions dans lesquelles les associations se constituent et exercent leur activité. Dans sa décision n° 2000-434 DC du 20 juillet 2000, il a par exemple contrôlé des dispositions prévoyant les modalités de constitution et de fonctionnement des fédérations des chasseurs, ainsi que des contrôles administratifs et financiers dont elles pouvaient faire l'objet, au regard de ce principe. Il a considéré que « *cette liberté ne s'oppose pas à ce que des catégories particulières d'associations fassent l'objet de mesures spécifiques de contrôle de la part de l'État en raison notamment des missions de service public auxquelles elles participent, de la nature et de l'importance des ressources qu'elles perçoivent et des dépenses obligatoires qui leur incombent* »⁵⁹. La liberté d'exercer leurs activités par les associations peut ainsi être encadrée dans certaines circonstances.

En revanche, dans sa décision n° 2016-535 QPC du 19 février 2016, saisi des dispositions de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence qui autorisent le ministre de l'intérieur ou le préfet à ordonner la fermeture provisoire de lieux de réunion de toute nature dans le cadre de l'état d'urgence, le Conseil a jugé que « *les dispositions contestées, qui n'ont ni pour objet ni pour effet d'encadrer les*

⁵⁷ 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*, cons. 2.

⁵⁸ Décision n° 2010-3 QPC du 28 mai 2010, *Union des familles en Europe (Associations familiales)*, cons. 9 et 10.

⁵⁹ Décision n° 2000-434 DC du 20 juillet 2000, *Loi relative à la chasse*, cons. 38.

conditions dans lesquelles les associations se constituent et exercent leur activité, ne portent aucune atteinte au principe fondamental reconnu par les lois de la République de la liberté d'association »⁶⁰. Ce grief était donc inopérant.

3. – L'application à l'espèce

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a tout d'abord examiné successivement les deux griefs tirés de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif et de la liberté d'association.

* Après avoir rappelé les termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et sa formulation de principe selon laquelle cette disposition garantit le droit des personnes intéressées d'exercer un recours juridictionnel effectif (paragr. 6), le Conseil a présenté les dispositions contestées.

Il a ainsi relevé qu'en application de l'article 2 du CPP, l'action civile appartient à toute personne qui a personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction et que, selon l'article 2-6 du même code, toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits, se proposant par ses statuts de combattre les discriminations fondées sur le sexe, sur les mœurs, sur l'orientation sexuelle ou sur l'identité de genre, est en outre habilitée à exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions déterminées par ce même article (paragr. 7 et 8).

Il a ensuite constaté que les dispositions contestées de cet article autorisent en particulier ces associations à exercer ces droits pour certaines atteintes à la personne et aux biens, mais qu'en revanche, cette faculté ne leur est pas reconnue pour les infractions, visées par les requérants, de séquestration, de vol ou d'extorsion (paragr. 9).

S'attachant aux conséquences de ces dispositions sur la situation des associations qu'elles habilitent à agir pour certaines infractions seulement, le Conseil a souligné que de telles dispositions visent à permettre à ces associations « *d'exercer devant le juge pénal les droits reconnus à la partie civile afin de mettre en mouvement l'action publique ou de venir au soutien de la poursuite, à raison d'une infraction commise à l'encontre de la victime* » (paragr. 10). Il a en outre constaté qu'elles sont sans incidence sur le droit de la victime d'obtenir, devant le juge pénal ou civil, réparation du dommage que lui ont personnellement causé les faits (même paragr.).

⁶⁰ Décision n° 2016-535 QPC du 19 février 2016, *Ligue des droits de l'homme (Police des réunions et des lieux publics dans le cadre de l'état d'urgence)*, cons. 15.

Ce faisant, le Conseil a considéré qu'aucune atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif ne pouvait résulter ici de la limitation du périmètre d'intervention des associations, auxquelles le législateur a seulement entendu permettre d'agir pour initier, à la place du ministère public ou de la victime directe, des poursuites pour les infractions entrant dans leur objet social ou pour soutenir l'action engagée par la victime directe, laquelle conserve en tout état de cause une faculté d'agir en défense de son intérêt personnel.

Le Conseil a dès lors jugé, dans le prolongement de sa jurisprudence précitée, que *« le législateur a pu réserver à des infractions limitativement énumérées la faculté des associations de lutte contre les discriminations sexuelles et sexistes d'exercer devant le juge pénal les droits reconnus à la partie civile, sans l'étendre à la séquestration, au vol ou à l'extorsion »* (paragr. 11). Il a donc écarté le grief tiré de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif (même paragr.).

* Par ailleurs, les dispositions contestées n'ayant ni pour objet ni pour effet de remettre en cause la capacité d'agir des associations, et notamment leur droit d'agir en justice, le Conseil a considéré qu'elles ne portaient pas atteinte au principe fondamental reconnu par les lois de la République de la liberté d'association (paragr. 12).

B. – Les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant la justice

1. – La jurisprudence constitutionnelle

* Aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi *« doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse »*. De manière constante, le Conseil constitutionnel juge que le principe d'égalité devant la loi *« ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit »*⁶¹.

Lorsqu'il constate que des dispositions opèrent une différence de traitement, le Conseil vérifie non seulement si celle-ci est justifiée par une différence de situation ou un motif d'intérêt général, mais aussi si elle est en rapport avec l'objet de la loi.

⁶¹ Voir, par exemple, récemment, décision n° 2024-1094 QPC du 6 juin 2024, *Commune de La Madeleine (Modulation des indemnités de fonction des membres des conseils municipaux des communes de 50 000 habitants et plus)*, paragr. 4.

– Dans sa décision n° 2023-1084 QPC du 21 mars 2024⁶², le Conseil s’est prononcé sur des dispositions instituant un complément de traitement indiciaire afin de revaloriser les carrières des personnels non médicaux de certains établissements relevant des secteurs sanitaire, social et médico-social (ESSMS).

Il a constaté que ce complément de traitement indiciaire est versé « *à tous les agents publics des établissements et services sociaux et médico-sociaux qui exercent leurs fonctions au sein d’un établissement rattaché à un établissement public de santé ou à un établissement d’hébergement pour personnes âgées dépendantes, et qu’il est également versé à ceux qui exercent certaines fonctions paramédicales, sociales ou éducatives au sein d’un établissement social ou médico-social autonome* ». Il en a déduit que ces dispositions instaurent bien une différence de traitement « *entre les agents des établissements et services sociaux et médico-sociaux selon qu’ils exercent leurs fonctions dans un établissement rattaché à un autre établissement ou [dans un établissement] autonome et, dans ce dernier cas, selon les fonctions qu’ils exercent* ».

Après avoir identifié l’objet de ces dispositions, il a considéré qu’au regard de celui-ci, les ESSMS rattachés à un établissement public de santé ou à un EHPAD se distinguent, en raison des modalités particulières de leur gestion, des ESSMS autonomes. Il a en outre jugé que les agents de ces établissements autonomes exerçant des fonctions paramédicales, sociales et éducatives ne sont pas placés dans la même situation que ceux exerçant d’autres fonctions, notamment administratives, techniques ou ouvrières, et en a déduit que le législateur avait pu réserver le bénéfice du complément de traitement indiciaire aux seuls agents publics visés par les dispositions contestées, sans l’étendre à l’ensemble des agents des ESSMS.

Le commentaire de cette décision souligne que « *Ce faisant, le Conseil constitutionnel s’est inscrit dans la continuité de sa jurisprudence précitée qui reconnaît la possibilité pour le législateur de traiter différemment des personnes placées dans des situations qui, quand bien même elles pourraient présenter des traits communs, demeurent distinctes. Le Conseil se refusant à substituer son appréciation à celle du législateur dans le choix même des critères devant guider, à ses yeux, le bénéfice du complément de traitement indiciaire aux agents des établissements sociaux et médico-sociaux hors EHPAD, il a ainsi admis que ces agents puissent être soumis à des règles différentes au regard de l’objet des lois ayant conduit à élargir le périmètre de ce complément dans une certaine mesure seulement. Cela ne fait bien sûr pas obstacle à la possibilité pour le législateur de reconsidérer à nouveau le champ du complément de traitement indiciaire* ».

⁶² Décision n° 2023-1084 QPC du 21 mars 2024, *Fédération hospitalière de France (Versement d’un complément de traitement indiciaire à certains agents publics)*.

– De même, dans sa décision n° 2024-1106 QPC du 11 octobre 2024⁶³, le Conseil était saisi de dispositions qui prévoient que la commune est tenue d'accorder sa protection aux élus municipaux exerçant des fonctions exécutives uniquement lorsqu'ils font l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de leurs fonctions.

Il a tout d'abord constaté qu'elles instaurent une différence de traitement avec les agents publics qui bénéficient d'une protection fonctionnelle lorsqu'ils font l'objet de poursuites pénales, mais également lorsqu'ils sont entendus en qualité de témoin assisté, placés en garde à vue ou se voient proposer une mesure de composition pénale.

Après avoir rappelé l'objet de la loi à l'origine des dispositions contestées, il a estimé que « *Si, depuis la loi du 20 avril 2016 mentionnée ci-dessus, les agents publics bénéficient en outre d'une telle protection lorsqu'ils sont entendus en qualité de témoin assisté, placés en garde à vue ou se voient proposer une mesure de composition pénale, ils ne se trouvent pas dans la même situation que les élus chargés d'administrer la commune, au regard notamment de la nature de leurs missions et des conditions d'exercice de leurs fonctions* ». Dès lors, même si le législateur s'était initialement inspiré du régime de protection fonctionnelle des agents publics pour instituer celui applicable aux élus locaux, le Conseil en a conclu qu'il n'était pas tenu de les soumettre aux mêmes règles de protection fonctionnelle, compte tenu de la différence de situation existante entre eux.

Il a donc jugé que la différence de traitement résultant des dispositions contestées était justifiée par une différence de situation et en rapport avec l'objet de la loi.

* En matière d'égalité devant la justice, les exigences du Conseil constitutionnel sont renforcées. Ce dernier se fonde en effet à la fois sur les articles 6 et 16 de la Déclaration de 1789, pour juger que, « *Si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales* »⁶⁴.

Le principe d'égalité devant la justice implique donc non seulement la prohibition de distinctions injustifiées, à l'instar du principe d'égalité devant la

⁶³ Décisions n° 2024-1106 QPC du 11 octobre 2024, *Commune d'Istres (Protection fonctionnelle du maire ou de l'élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation en cas de poursuites pénales)*, et n° 2024-1107 QPC du 11 octobre 2024, *M. François D. (Protection fonctionnelle du président du conseil régional ou du conseiller régional le suppléant ou ayant reçu une délégation en cas de poursuites pénales)*.

⁶⁴ Voir en dernier lieu, décision n° 2023-1080 QPC du 6 mars 2024, *Société de la Fontaine (Double degré de juridiction pour l'examen d'un incident contentieux relatif à l'exécution d'une peine de confiscation)*, paragr. 6.

loi, mais également l'obligation d'assurer, en cas de distinctions justifiées, des garanties égales aux justiciables.

Au regard de ce principe, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a notamment pour objet de veiller au respect du droit des justiciables placés dans une situation identique à être jugés devant les mêmes formations de jugement, ou selon des garanties de procédure égales, et à ne pas voir celles-ci varier en fonction de critères qui ne seraient pas objectifs et rationnels⁶⁵.

– À ce titre, le Conseil vérifie non seulement qu'une différence de traitement, qu'elle soit d'ordre juridictionnel⁶⁶ ou procédural⁶⁷, est justifiée par une différence de situation⁶⁸ mais qu'elle ne prive pas, en outre, le justiciable d'une garantie reconnue à d'autres.

Ainsi, même lorsque la différence de traitement instituée par la loi ne procède pas d'une distinction injustifiée, le Conseil apprécie si le législateur a bien assuré aux justiciables des garanties égales ou, à tout le moins, équivalentes.

Dans sa décision n° 2023-1069/1070 QPC du 24 novembre 2023, saisi des articles 359 et 362 du CPP fixant les règles de vote au sein de la cour criminelle départementale, pour juger que ces dispositions ne méconnaissaient pas le principe d'égalité devant la justice, le Conseil constitutionnel a constaté, d'une part, que le législateur n'avait pas instauré de discriminations injustifiées entre les accusés selon qu'ils étaient jugés devant une cour criminelle départementale ou devant une cour d'assises et, d'autre part, qu'étaient assurées à ces derniers, qu'ils soient jugés devant une cour d'assises ou devant une cour criminelle départementale, des garanties équivalentes. Il a relevé à cet égard que, « *à l'exception de celles mettant en jeu la présence du jury, les règles de procédure applicables devant la cour criminelle départementale sont identiques à celles applicables devant la cour d'assises. En outre, la cour criminelle départementale*

⁶⁵ La jurisprudence du Conseil constitutionnel a également pour objet de veiller à l'égalité entre les parties à une même procédure. Cette dimension du principe constitutionnel d'égalité devant la justice implique de comparer la situation des différentes parties à une même procédure et, notamment, en procédure pénale, celle de la personne mise en cause (mis en examen ou prévenu), de la partie civile et du ministère public (voir, par exemple, sur la communication des pièces aux parties : décisions n° 2011-160 QPC du 9 septembre 2011, *M. Hovanes A. [Communication du réquisitoire définitif aux parties]*, cons. 4, et n° 2012-284 QPC du 23 novembre 2012, *Mme Maryse L. [Droit des parties non assistées par un avocat et expertise pénale]*, cons. 3).

⁶⁶ À travers, notamment, l'existence de dispositions attribuant un contentieux spécifique à une juridiction spécialisée. Voir, par exemple, la décision n° 2018-756 QPC du 17 janvier 2019, *M. Jean-Pierre F. (Compétence des juridictions spécialisées en matière militaire pour les infractions commises par des militaires de la gendarmerie dans le service du maintien de l'ordre)*.

⁶⁷ Voir, par exemple, la décision n° 2019-803 QPC du 27 septembre 2019, *Mme Fabienne V. (Mise en mouvement de l'action publique en cas d'infraction commise par un militaire lors d'une opération extérieure)*.

⁶⁸ Voir, par exemple, la décision n° 2019-831 QPC du 12 mars 2020, *M. Pierre V. (Limitation géographique de l'intervention du défenseur syndical)*.

présente, par sa composition, les mêmes garanties d'indépendance et d'impartialité »⁶⁹.

– À l'inverse, lorsque le Conseil constitutionnel est saisi de dispositions instituant une différence de traitement entre certains justiciables et qu'il constate que la loi n'a pas prévu dans leur cas de garanties équivalentes, il en conclut que le principe d'égalité devant la justice n'est pas respecté.

Dans sa décision n° 2015-492 QPC du 16 octobre 2015⁷⁰, le Conseil était saisi de dispositions qui réservaient aux seules associations qui se proposent, par leurs statuts, de défendre les intérêts moraux et l'honneur de la Résistance ou des déportés, la possibilité de mettre en mouvement l'action publique pour des faits d'apologie de crimes contre l'humanité.

Après avoir relevé que les incriminations prévues par le code pénal ne répriment pas la seule apologie des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité commis durant la seconde guerre mondiale, il a constaté que le législateur n'a pas prévu une répression pénale différente pour l'apologie des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité selon que ces crimes ont été commis ou non pendant la seconde guerre mondiale, et l'existence de motifs justifiant de réserver aux seules associations défendant les intérêts moraux et l'honneur de la Résistance ou des déportés la faculté d'exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne l'apologie des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité.

Il en a déduit que les dispositions contestées, en excluant du bénéfice de l'exercice des droits reconnus à la partie civile les associations qui se proposent de défendre les intérêts moraux et l'honneur des victimes de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité autres que ceux commis durant la seconde guerre mondiale, méconnaissent le principe d'égalité devant la justice et a censuré ces dispositions.

2. – L'application à l'espèce

Après avoir rappelé les termes des articles 6 et 16 de la Déclaration de 1789, le Conseil a énoncé sa formulation de principe selon laquelle, « *Si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences*

⁶⁹ Décision n° 2023-1069/1070 QPC du 24 novembre 2023, *M. Sékou D. et autre (Cours criminelles départementales)*, paragr. 21 à 23 ; dans le même sens, décision n° 2023-1067 QPC du 10 novembre 2023, *M. Bechir C. (Conservation d'un échantillon des produits stupéfiants saisis avant leur destruction)*, aux termes de laquelle, pour estimer que le principe d'égalité devant la justice n'était pas méconnu par les dispositions contestées, le Conseil relève que « *sont assurées aux personnes mises en cause, qu'elles soient jugées à l'issue d'une information judiciaire ou d'une enquête, des garanties équivalentes* ».

⁷⁰ Décision n° 2015-492 QPC du 16 octobre 2015, *Association Communauté rwandaise de France (Associations pouvant exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne l'apologie des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité)*.

ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales » (paragr. 13).

Il a ensuite examiné, sur ce double fondement, les deux différences de traitement invoquées par l'association requérante.

* S'attachant, en premier lieu, au périmètre « interne » aux dispositions contestées de l'article 2-6 du CPP, le Conseil a constaté qu'en réservant la faculté des associations de lutte contre les discriminations sexuelles et sexistes d'exercer les droits reconnus à la partie civile à certains crimes et délits, dont ne font pas partie la séquestration, le vol et l'extorsion, ces dispositions instaurent bien une différence de traitement selon la nature des infractions (paragr. 14).

Il a cependant relevé qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 15 juin 2000, à l'origine des dispositions contestées, que le législateur a entendu permettre à ces associations d'agir aux côtés des victimes de certaines atteintes à la personne et aux biens commises à raison du sexe ou des mœurs, « *eu égard à la nécessité de renforcer l'effectivité de la répression de tels faits* » (paragr. 15).

Il a alors jugé, d'une part, qu'au regard de la nature distincte des infractions de séquestration, vol ou extorsion, la différence de traitement instaurée par ces dispositions est justifiée par une différence de situation (paragr. 16) et, d'autre part, que les victimes de ces infractions bénéficient, à l'instar de celles entrant dans le champ des dispositions contestées, de la même possibilité d'obtenir, devant le juge compétent, réparation du dommage que leur ont personnellement causé les faits (paragr. 17).

Outre le fait qu'elles procèdent d'une distinction justifiée par une différence de situation, les dispositions contestées ne méconnaissent ainsi pas l'exigence de garanties égales pour les justiciables dans la mesure où toute victime des faits en cause dispose de la possibilité d'obtenir réparation du préjudice subi par la voie de l'action civile.

* Comparant, en second lieu, le périmètre d'intervention propre aux associations relevant de l'article 2-6 du CPP et celui prévu par les articles 2-2, 2-8 et 2-17 du même code qui autorisent, pour leur part, d'autres catégories d'associations à exercer les droits reconnus à la partie civile pour certains faits de séquestration, de vol ou d'extorsion, le Conseil a admis qu'il existait, certes, une différence de traitement entre ces associations (paragr. 18).

Il a toutefois considéré ici, sans qu'il soit besoin d'examiner plus avant la critique sur le terrain de l'égalité devant la justice, que ces différentes associations se distinguent tant par l'objet statutaire qu'elles se proposent de poursuivre que par

les circonstances dans lesquelles les faits doivent être commis pour qu'elles puissent exercer les droits reconnus à la partie civile (paragr. 19).

Dès lors, le Conseil a jugé que la différence de traitement résultant des dispositions contestées, qui est fondée sur une différence de situation, est en rapport direct avec l'objet de la loi (paragr. 20).

Il a donc écarté les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant la justice (paragr. 21).

Les dispositions contestées ne méconnaissant aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil les a déclarées conformes à la Constitution (paragr. 22).