

Concours ENM 1^{er} concours

SESSION 2023

Épreuve de droit public

QRC

Corrigé du sujet :

1/ La dignité de la personne humaine. (10 points)

2/ Le droit d'amendement. (10 points)

Présentation du sujet

1. La dignité de la personne humaine

Intérêt du sujet : ce sujet est très large et touche à plusieurs matières du programme, débordant ainsi le champ du droit public stricto sensu.

Principale difficulté : cerner ce vaste sujet qui, même en pratique, fait encore aujourd'hui l'objet de difficultés terminologiques.

Piège à éviter : adopter une conception trop restrictive du sujet en se concentrant uniquement sur la dimension « ordre public » de la dignité de la personne humaine.

2. Le droit d'amendement

Intérêt du sujet : sujet d'une actualité forte cette année avec la loi sur les retraites et l'éviction du débat parlementaire.

Principale difficulté : le sujet ne doit pas se focaliser sur les parlementaires uniquement. Le droit d'amendement concerne aussi le Gouvernement. Il faut également éviter de se prononcer de manière partisane. L'actualité et les débats peuvent pousser à amplifier la critique démocratique du droit d'amendement sous la Vème République.

Piège à éviter : extrapoler, par exemple à la procédure législative dans son entier alors que le sujet est beaucoup plus ciblé. Avec un sujet aussi étroit, le risque de hors-sujet est important.

Corrigé

1/ La dignité de la personne humaine

Si la notion de dignité de la personne humaine est depuis longtemps invoquée (nous pouvons relever que le décret Schoelcher d'abolition de l'esclavage de 1848 mentionne ce concept), ce concept a mis du temps à émerger de manière concrète dans l'ordre juridique, relève la Professeure Muriel Fabre Magnan (Muriel Fabre Magnan, « La dignité en Droit : un axiome », Revue interdisciplinaire d'études juridiques, volume 58, 2007, pages 1 à 30). Le professeur Bertrand Mathieu qualifie même la dignité de liberté « matricielle » en ce sens qu'elle soutient toutes les autres libertés et se trouve au fondement de la qualité d'être humain et de la jouissance de droits.

Ce concept se rattache à l'idée de respect de la personne humaine en tant que telle (qualité intrinsèque de l'homme). Cependant, en France, le Conseil Constitutionnel n'a reconnu que tardivement la valeur constitutionnelle du principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine (DC 27 juillet 1994, relative aux lois sur la bioéthique) même si la notion existe en creux dans le préambule de la Constitution de 1946 qui garantit contre toute forme de dégradation de l'être humain.

Le principe de sauvegarde de la dignité humaine est un principe difficile à saisir tant par sa portée juridique que par sa signification. En effet, la dignité de la personne humaine peut être vue sous deux aspects : elle est d'un côté source de droits subjectifs pour la personne humaine, notamment en matière de protection de l'intégrité de l'être humain ou encore de protection sociale ; mais la dignité est également le fondement de limitations de certains droits subjectifs comme la liberté d'expression, la liberté d'entreprendre ou encore l'euthanasie.

Dans quelle mesure la dignité de la personne humaine constitue-t-elle une notion ambivalente à la fois source de droits subjectifs et, dans le même temps, cause de limite des droits subjectifs ?

La dignité de la personne humaine est un principe cardinal des droits et libertés fondamentaux, conçu à la fois comme source de droits subjectifs (I) mais aussi comme limitation des droits subjectifs (II).

I. La dignité de la personne humaine, source de droits subjectifs

Le principe de dignité de la personne humaine est source de droits pour les individus en termes de protection vis à vis de traitements dégradants (A) et de droits sociaux (B).

A. La dignité de la personne humaine, porteuse d'obligations pour l'État en matière de protection de l'intégrité de l'être humain

La dignité de la personne humaine est, en premier lieu, conçue comme un bouclier contre la torture et les atteintes à la vie. Sur le plan interne, le fait de soumettre un tiers à d'odieuses souffrances est une infraction au code pénal (article 222-1). Il en va ainsi de toutes les atteintes à l'intégrité physique.

Cette interdiction s'établit également sur un plan international (Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée à New York en 1984 ; Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements dégradants de 1987) et européen. L'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme interdit ainsi toutes les atteintes à la vie. Les protocoles n° 6 et 13 poursuivent le raisonnement en supprimant la peine de mort d'abord en période de paix, puis en toutes circonstances. L'article 3 de la Convention (CESDH) interdit également les traitements

inhumains ou dégradants. Si on ne parle pas directement de dignité humaine dans le texte, cette idée est en filigrane de la convention et plus expressément admise dans sa jurisprudence (« Le respect de la dignité humaine est au cœur même de la Convention » cf. CEDH *Svinarenko et Slyadnev*, 17 juillet 2014 ; CEDH, 19 janvier 2021, *Lacatus c. Suisse*). Que ce soit la torture ou les traitements inhumains et dégradants, la dignité devient une notion pertinente car on se trouve alors dans une situation de déclasserement de l'individu. Il est traité comme une chose et non comme un être humain (CEDH, 27 août 1992, *Tomasi c. France* et 28 juillet 1999, *Selmouni c. France*).

Il ne s'agit cependant pas seulement d'une obligation négative à charge de l'État (s'abstenir de torturer). Il s'agit également d'une obligation positive ; l'État doit agir pour éviter les traitements indignes (Conseil d'État 13 janvier 2017, contentieux administratif relatif aux conditions de détentions). Cette vigilance s'applique également dans les relations entre les individus (cf. CEDH 26 juillet 2005 *Siliadin c France* ou CEDH 7 janvier 2010 *Rantsev c Chypre et Russie*).

La notion de dignité humaine comporte également un volet social permettant de lutter contre la pauvreté.

B. L'avènement de droits sociaux, illustration des garanties apportées par la dignité de la personne humaine

Les obligations positives de l'État existent également en matière sociale. La dignité humaine demande des protections contre ce qui dégrade, mais entraîne aussi une garantie des conditions nécessaires à l'expression, par la personne, de son potentiel. La protection sociale, définie par Cornu comme l'« ensemble des mesures par lesquelles la société entend protéger les individus contre les risques sociaux », est garantie par plusieurs sources juridiques de droit interne (préambule de la Constitution de 1946 ayant valeur constitutionnelle) et externe (article 22 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, la Charte sociale européenne de 1961, le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 ou encore l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE). Différents régimes assurent la population contre différents risques sociaux (maladie, vieillesse, chômage...). Cependant la protection sociale est limitée car il est difficile d'agir face à l'inertie du législateur (Conseil d'État 29 novembre 1968, *Tallagrand* refuse de faire droit à une requête visant à l'obtention d'une prestation sociale non prévue par la loi). Le législateur dispose d'une importante marge d'appréciation quant à la mise en œuvre du droit à la protection sociale comme le souligne le Conseil constitutionnel dans DC 18 décembre 1997, *Loi de financement de la sécurité sociale*.

De la même manière, le droit à l'emploi (garanti constitutionnellement) n'est pas une obligation positive pour l'État d'embaucher tous les chômeurs et doit se concilier avec les

autres droits et libertés ; la mise en œuvre du droit à l'emploi ne porte pas une atteinte disproportionnée aux autres droits, notamment la liberté d'entreprendre : ainsi de la disposition obligeant les employeurs à réintégrer leurs salariés après un licenciement pour faute lourde (cf. DC 20 juillet 1988).

Si la dignité de la personne humaine est source de droits subjectifs, elle peut également être conçue comme une limite aux droits subjectifs.

II. La dignité de la personne humaine, cause de limitation des droits subjectifs

La dignité humaine est une composante de l'ordre public administratif et permet de justifier la prise de mesures restrictives, que la violation du principe de dignité ait lieu dans un espace privé, transcendant ainsi dans certains cas la liberté individuelle (A) ou *a fortiori* dans un lieu public (B).

A. La limitation des droits subjectifs dans l'espace privé

Certes, la règle de base est que le principe de dignité humaine ne saurait mettre à mal la protection de la liberté sexuelle et plus largement de la vie privée si le consentement est libre et éclairé (CEDH du 7 février 2005, *K.A et A. D c/ Belgique*). L'autonomie personnelle est alors un fondement indépassable de la vie privée permettant des dégradations volontaires de l'individu lui-même.

Cependant, au nom de la dignité de la personne humaine, des décisions individuelles dans la vie privée peuvent être encadrées. L'euthanasie dite passive (interruption de soins) est autorisée par le droit positif français consacrant le refus de l'obstination déraisonnable : en effet, « toute personne a le droit d'avoir une fin de vie digne » (art L 1110-5 du code de santé publique). L'arrêt des traitements est même possible lorsque la personne concernée est inconsciente, le médecin devant alors rechercher la volonté présumée de l'intéressé ou se tourner vers une personne de confiance, procédure que le Conseil Constitutionnel a validée (QPC du 2 juin 2017, *Association de familles de traumatisés crâniens et cérébraux-lésés*). L'affaire Vincent Lambert (Cour de Cassation, Assemblée plénière, 28 juin 2019) a cependant mis en lumière les difficultés éthiques de résoudre certaines questions dans le cas d'un entourage divisé. En revanche, le suicide assisté, dit également « euthanasie active », c'est-à-dire provoquer la mort d'un patient par administration d'une substance mortelle, est interdit en France car il est considéré comme un homicide volontaire (avec impossibilité de justifier cet acte par le consentement de l'intéressé) ; la CEDH laisse une importante marge d'appréciation aux États (cf. CEDH 29 avril 2002 *Pretty c Royaume Uni* et CEDH 20 janvier 2011 *Haas c/ Suisse*).

Ce principe de dignité s'applique *a fortiori* dans l'espace public et vient également limiter certains droits.

B. La limitation des droits subjectifs dans l'espace public

Le premier grand arrêt faisant de la dignité de la personne humaine une composante de l'ordre public administratif et permettant donc de justifier des mesures restrictives est le célèbre arrêt du Conseil d'État du 27 octobre 1995 *Commune de Morsang sur Orge*. Dans cet arrêt, les Hauts conseillers rappellent que l'autorité administrative peut interdire une attraction portant atteinte au respect de la dignité humaine (en l'occurrence, un lancer de nain dans une discothèque) alors même que la personne victime de cette violation y consentait. Le requérant invoquait ainsi sa liberté du commerce et de l'industrie alors que le maire lui opposait le principe de dignité comme composante de l'ordre public. C'est encore dans les cas de vulnérabilité objective que le principe de dignité devient un outil juridique pertinent. Le Conseil d'Etat peut alors interdire une soupe populaire excluant de facto certains sans-abris à raison de leur religion car les repas étaient constitués de cochons. Ici, le principe de dignité de la personne humaine a été préféré à la non-discrimination en raison de la faiblesse sociale objective des personnes (CE, ord., 5 janvier 2007, *Solidarité des Français*).

De la même manière, le principe de liberté artistique ne peut aller à l'encontre du principe de dignité humaine (Conseil d'État ord. 11 janvier 2014, *SARL Les Productions de la Plume et M. Dieudonné M 'Bala M'Bala*).

Le principe de non-patrimonialité du corps humain (article 16-1, 16-5 et 16-6 du code civil) empêche également l'utilisation du corps humain à des fins commerciales : en effet, s'il existe une liberté commerciale, celle-ci ne peut justifier une atteinte à la dignité humaine en exposant des dépouilles et organes humains « plastinisés » (Cour de cassation, 1ère chambre civile, 16 septembre 2010, arrêt *Our body*). Le principe de non-patrimonialité du corps humain n'empêche cependant pas certains dons à titre non onéreux (licéité du don du sang notamment). S'agissant du don du corps à des fins d'enseignement médical et de recherche, la loi du 2 août 2021 et le décret du 27 avril 2022 entendent garantir le respect du cadavre. Il est rappelé que le corps du défunt est certes une chose, mais une chose sacrée qui mérite attention et doit être traitée avec respect et dignité, comme le prévoit déjà l'alinéa 4 de l'article L. 1261-1 du code de la santé publique : « les établissements de santé, de formation ou de recherche s'engagent à apporter respect et dignité aux corps qui leur sont confiés ».

2/ Le droit d'amendement

L'article 44, alinéa premier, de la Constitution de 1958, dispose que « les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement », c'est-à-dire le droit de proposer des modifications à un texte (projet de loi, proposition de loi ou de résolution) dont est saisie une assemblée.

Le droit d'amendement est au cœur des principes du parlementarisme puisqu'il permet le débat parlementaire et l'obtention d'un consensus sur un texte qui obtiendra une majorité. Il a connu une actualité récente, à l'occasion de l'adoption en France de la dernière réforme des retraites.

Contrairement à ce que pouvait laisser à entendre l'article 24 de la Constitution, le Parlement ne vote pas uniquement la loi, il l'élabore avec le Gouvernement en proposant, modifiant ou retirant des dispositions à un texte.

Dans quelle mesure l'exercice du droit d'amendement constitue-t-il un outil du débat parlementaire soumis au contrôle du gouvernement ?

Le droit d'amendement est consacré par la Constitution comme un outil du débat parlementaire (I), qui reste limité dans le cadre de la rationalisation de la Vème République (II).

I. L'exercice du droit d'amendement dans le débat parlementaire

Le droit d'amendement est une manifestation du parlementarisme dans le rapport entre le Gouvernement et les parlementaires (A) et répond à des conditions strictes d'exercice (B).

A. Les titulaires variés du droit d'amendement

Les députés, les sénateurs et les membres du Gouvernement disposent du droit d'amendement. Si les commissions parlementaires n'en disposent pas en tant que telles, elles l'exercent dans la pratique par la voix de leur rapporteur qui s'exprime au nom de la commission.

Depuis la modification de la Constitution le 23 juillet 2008, l'article 44 de la Constitution dispose que « ce droit s'exerce en réunion ou en commission ». Ainsi, il y a dédoublement du droit d'amendement, avec la possibilité de proposer : d'une part des "amendements de commission" visant à amender des textes soumis ou transmis au Sénat lors de l'examen en commission, et d'autre part des "amendements de session ou en séance" visant à amender le texte adopté par la commission en séance publique. Autrement dit, le droit d'amendement s'exerce en principe à toutes les étapes de la procédure législative.

S'ils ne sont pas adoptés par la commission, les amendements en commission peuvent être déposés à nouveau, en tant qu'amendement en séance, sous réserve, le cas échéant, d'être adaptés au texte de la commission. La réforme du 23 juillet 2008 favorise les amendements parlementaires en commission. L'article 42 de la Constitution prévoit en effet que le texte débattu en séance sera celui adopté en commission. Il s'agit de fusionner les projets de lois du Gouvernement ou les propositions issues des parlementaires avec les amendements proposés par la commission. Le débat n'est alors plus uniquement partisan, mais porte sur un texte déjà discuté par la commission permanente ou spéciale.

Un amendement a pour objet de supprimer, de modifier ou de compléter tout ou partie des dispositions du texte soumis au Parlement, ou d'y insérer de nouvelles dispositions. Les amendements peuvent aussi être amendés : c'est l'objet des sous-amendements, et comme le Conseil constitutionnel l'a expressément reconnu dans sa décision du 3 juin 1986, l'introduction de sous-amendements sous certaines conditions est « indissociable du droit d'amender ». L'exercice du droit d'amendement, soumis à des modalités particulières, demeure un outil privilégié des parlementaires pour exercer leur pouvoir législatif.

B. Les modalités d'exercice du droit d'amendement

Les amendements ont vocation à enrichir le texte en lui donnant plus de précision ou encore à le rendre plus cohérent. Lorsque les amendements consistent à supprimer, modifier ou compléter le texte, ils sont alors classés en fonction de leur proximité avec le texte en discussion afin d'éviter d'examiner le texte initial. S'il s'agit d'un enrichissement du texte, on parle alors d'amendement additionnel.

Le Conseil constitutionnel exerce un contrôle sur les amendements et censure particulièrement les cavaliers législatifs. Il s'agit d'amendements insérés dans une proposition ou un projet sans réel lien avec la loi. Par souci de cohérence et de clarté de la loi, le Conseil constitutionnel considère que ces cavaliers législatifs sont inconstitutionnels. Il affirme ainsi qu'un amendement ne doit pas par son objet ou par sa portée, dépasser les limites inhérentes au droit d'amendement (CC, 23 janvier 1987).

Le droit d'amendement est également encadré tout au long de la procédure législative. Le Conseil constitutionnel les soumet à la technique de l'entonnoir qui implique que les articles nouveaux ne puissent pas être introduits après la première lecture et que les articles votés par les deux chambres ne soient pas rediscutés afin d'éviter l'inflation des amendements (CC, 19 janvier 2006).

Dans la mesure où le débat législatif s'organise autour des amendements déposés, ceux-ci sont soumis aux principes de clarté et de loyauté des débats. La portée de chaque amendement doit être perceptible par tous les parlementaires pour permettre un débat sain. L'amendement doit ainsi être écrit, de façon à prévenir toute incertitude sur son contenu exact et signé par

son auteur ; sa rédaction suffisamment précise pour s'insérer directement dans le texte en cause ; l'amendement doit être enfin sommairement motivé de façon que chacun puisse apprécier les motifs et la portée de la modification qu'il propose.

Le droit d'amendement fait cependant l'objet d'un encadrement strict.

II. Un droit d'amendement limité et contrôlé par l'action du Gouvernement

Le droit d'amendement traduit le déséquilibre entre Gouvernement et parlementaires en ce que ces derniers en ont un usage limité (A) et que le Gouvernement détient des outils pour le contrôler (B).

A. Les limites aux amendements parlementaires

La Constitution de 1958 a pris soin de placer les parlementaires dans un carcan par rapport au Gouvernement. Le droit d'amendement peut être limité par les conditions-mêmes de l'initiative législative. L'article 39 de la Constitution permet aux parlementaires et au Gouvernement une telle initiative par les propositions et les projets de lois sous réserve des irrecevabilités attachées aux parlementaires. En premier lieu, conformément à la rationalisation opérée par la Constitution du 4 octobre 1958, sont irrecevables les propositions de lois et amendements parlementaires qui empiéteraient sur le domaine réglementaire autonome de l'article 37. Autrement dit, les parlementaires ne sauraient proposer d'amendements en dehors du cadre de l'article 34 qui fixe précisément la compétence législative. Cette irrecevabilité issue de l'article 41 de la Constitution permet au Gouvernement ou au président de l'Assemblée de s'opposer aux amendements. En cas de désaccord entre le président de l'assemblée saisie et le Gouvernement, le Conseil constitutionnel est saisi pour se prononcer dans un délai de 8 jours. Toutefois, l'irrecevabilité n'est pas automatique et le Gouvernement peut consentir à l'ingérence d'un amendement dans son domaine de compétence (CC, 30 juillet 1982, *Blocage des prix et des revenus*). Le Conseil rappelle que le Gouvernement est le seul juge de cette opportunité (CC, 8 novembre 1995).

En outre, les parlementaires peuvent se voir opposer l'irrecevabilité financière de l'article 40 de la Constitution. C'est une limite considérable au droit d'amendement sur le fond puisqu'ils ne peuvent proposer de loi ou d'amendement qui aurait pour conséquence d'augmenter les charges publiques ou de diminuer les recettes. Cette disposition constitutionnelle a pour logique une plus grande maîtrise du budget de l'Etat face à des parlementaires dispendieux dont les propositions seraient principalement électoralistes. C'est une limite absolue et le Gouvernement ne saurait l'utiliser (CC, 18 janvier 1978). Toutefois, les parlementaires peuvent passer outre l'irrecevabilité s'ils amendent une disposition d'aggravation des charges ou de

diminution des recettes issue d'un projet de loi du Gouvernement. C'est la Commission des Finances qui a la charge du contrôle des irrecevabilités financières.

B. Les atteintes au droit d'amendement

Par souci de cohérence avec l'article 20 de la Constitution qui dispose que le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation, la Constitution donne une maîtrise toute particulière au Gouvernement dans la procédure législative. Concernant le droit d'amendement, celui-ci peut être orchestré par le Gouvernement, voire être totalement supprimé par lui.

Dans un premier temps, le droit d'amendement peut être limité en Commission selon l'article 44, alinéa 2 de la Constitution. Cela permet au Gouvernement de limiter le débat afin qu'il ne soit pas étendu en séance. Seule la commission saisie pourra examiner le texte et l'amender. Toutefois, les règlements des assemblées ont un peu vidé le texte de sa portée en prévoyant que la commission doit se réunir avant l'ouverture des débats pour examiner les derniers amendements. Cela permet aux parlementaires (même ceux n'appartenant pas à la commission) de venir déposer leurs amendements avant le début de la séance plénière.

Dans un second temps, de manière plus radicale, l'article 44, alinéa 3 institue le vote bloqué. Le Gouvernement demande alors que l'assemblée saisie se prononce en un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement. Le vote bloqué peut être utilisé à tout moment par les membres du Gouvernement et permet de mettre à délibération le texte précis voulu par le Gouvernement dans son originalité. Les parlementaires ne doivent que l'accepter ou le refuser. Cet usage du vote bloqué permet d'abord de conserver un texte original sans dénaturer la volonté du Gouvernement. Il est surtout utilisé politiquement contre les obstructions parlementaires consistant à bloquer la procédure par l'émission de milliers d'amendements qui devraient être individuellement examinés, débattus et votés.

Enfin, dans un troisième temps, la brutalité du contrôle du Gouvernement se traduit aussi par la responsabilité de celui-ci sur le vote d'un texte aux termes de l'article 49, alinéa 3. Cette procédure ne concerne que l'Assemblée nationale à l'exclusion du Sénat, mais permet d'éviter toute la procédure devant l'Assemblée à moins que ne soit engagée une motion de censure. Outre le droit d'amendement, ce sont les débats sur le texte qui sont éteints au profit des débats sur la responsabilité du Gouvernement. Toutefois, même dans cette procédure radicale, le droit d'amendement subsiste au Sénat qui peut encore faire varier le texte.