



UNIVERSITÉ PARIS 1

PANTHÉON SORBONNE

CIPCEA Prép'ENA :

Libellé de l'Épreuve :

Date :

Groupe : ☐ 1 ou ☐ 2 (cocher la case correspondante)

NOTE de 0 à 20	NOM du correcteur	APPRÉCIATIONS EXPLIQUANT LA NOTE CHIFFRÉE
Note Master :	RAMAUNGO M	Excellente copie
	18	
Note ENA :	17	

SUJET TRAITÉ :

"Les révisions constitutionnelles sous la V^{ème} République"

Le 4 octobre 2018, de nombreuses "nuits du droit" ont été organisées dans toute la France au sein de juridictions et d'universités afin de célébrer les soixante ans de la Constitution de la V^{ème} République. Cet événement, à la fois citoyen et scientifique, a été l'occasion, comme l'a rappelé le président du Conseil constitutionnel Laurent Fabius, de constater l'incroyable longévité du texte constitutionnel, laquelle a été conditionnée par un système équilibré de révisions constitutionnelles permettant d'adapter le cadre de la V^{ème} République "aux exigences du présent et du réel", mais aussi de s'interroger sur ses évolutions futures.

Le régime de la V^{ème} République a été "constitué" par l'adoption, le 4 octobre 1958, d'une nouvelle Constitution qui a entendu répondre, dans le contexte de la Guerre d'Algérie, à l'instabilité chronique du système "d'assemblées" alors

en vigueur sous la IV^{ème} République. Dès lors, et dans la perspective de créer le terrain favorable à sa propre pérennité, mais aussi à son adaptabilité, la Constitution du 4 octobre 1958 a organisé un subtil paramétrage des voies de révisions constitutionnelles possibles dans son article 89. Ni trop souples, ni trop rigides, les mécanismes de révision de la Constitution française permettent à celles-ci d'être adaptées, par les pouvoirs publics compétents et par le peuple, aux réalités et aux évolutions politiques, économiques et sociales qui traversent le pays, sans avoir à changer de régime à chaque crise, et de répondre à des enjeux multiples ayant trait, par exemple, à l'Union européenne (UE), à la décentralisation, ou aux droits et libertés fondamentaux.

Toutefois, si les révisions constitutionnelles "stricto sensu" constituent un préalable incontournable pour impulser de telles évolutions et adaptations, elles ne sont pas suffisantes pour les rendre véritablement effectives. En effet, pour pouvoir être pleinement déployées, les révisions constitutionnelles doivent être complétées par une "pratique institutionnelle". A ce titre, l'action des pouvoirs reconnus par la Constitution apparaît comme cruciale : le législateur, organe de première instance, peut compléter une révision ; les juges, par leur travail jurisprudentiel, font "vivre" le texte constitutionnel et ses révisions, et peuvent même opérer de véritables "révolutions" constitutionnelles, dont l'impact est aussi grand qu'une révision ; enfin, le pouvoir politique

et administratif, dans leur "pratique du pouvoir", complètement accompagnent les révisions constitutionnelles dans leur objectif d'évolution et d'adaptation aux nouvelles circonstances, comme le mentionne le professeur Guy Carcassonne ("La Constitution commentée").

Aujourd'hui, et afin de répondre à la crise de la démocratie représentative qui s'exprime dans la Vème République, une vingt-et-unième révision de la Constitution du 4 octobre 1958 est à l'ordre du jour du gouvernement et de la majorité. Néanmoins, une révision constitutionnelle ne pourra pas à elle seule répondre aux enjeux démocratiques, sociaux, environnementaux du présent, qui emporte la nécessité de s'appuyer sur un large spectre d'actes à la disposition de la puissance publique et de l'Etat.

Si le juste équilibre entre souplesse et rigidité a permis à la Constitution de la Vème République de s'inscrire dans la durée par une grande capacité d'adaptation permise par le mécanisme de révision constitutionnelle, celui-ci doit toutefois être complété par une "pratique institutionnelle" cohérente pour pouvoir s'exprimer pleinement (I).

La Vème République est aujourd'hui traversée par une crise importante de la représentativité, qu'une nouvelle révision constitutionnelle pourra en partie résoudre, en "multipliant la démocratie", à condition que l'ensemble des pouvoirs de l'Etat prolonge ce mouvement (II).

Par le truchement d'un juste équilibre faisant de la Constitution de 1958 un texte ni trop simple, ni trop difficile à réviser, vingt-quatre révisions constitutionnelles ont été adoptées depuis son entrée en vigueur afin d'adapter le cadre institutionnel conformément aux évolutions sociales, économiques et politiques (I.A).

On ne peut pas bien comment cela diffère de la partie I

La Constitution de la Troisième République instaurait, pour sa propre révision, un équilibre entre souplesse et rigidité. Juridiquement, la "technique" de la révision constitutionnelle trouve son fondement dans l'article 89 de la Constitution. Celui-ci prévoit qu'à l'initiative du gouvernement ou d'une chambre du parlement, un projet ou une proposition de loi constitutionnelle soit mise au débat, afin de la faire adopter directement par le peuple, via le référendum constitutionnel, ou indirectement par le Parlement réuni en Congrès à Versailles, à la majorité des 2/3 des suffrages exprimés. Ainsi, comme le rappelle l'historien du droit Marcel Morabito ("Institutions politiques et administratives"), un tel cadre permet une vraie stabilité du texte constitutionnel, lequel peut être adapté, le cas échéant, pour faire face à une crise ou à un changement de circonstance, sans nécessairement avoir à changer de régime, quand bien même "le droit constitutionnel sert la poudre" selon Jean Rivero lorsqu'il analysa les quatorze Constitutions qui se sont succédées en France depuis la monarchie constitutionnelle instaurée par la Constitution du 3 septembre 1870. Par ailleurs, cet équilibre de la norme constitutionnelle se manifeste aussi face au droit de l'UE. Si celui-ci a exprimé sa supériorité dans l'ordre juridique européen (CJCE, 1964, Costa c/ Enel), la Constitution demeure, dans l'ordre interne, la norme supérieure (Cass, 2000, Pauline Fauriol) et un traité de droit primaire de l'UE contraire à une de ses dispositions ne pourra s'appliquer qu'au prix d'une révision constitutionnelle (CC, 2004, traité instituant une Constitution pour l'Europe). Cela permet donc au peuple et à ses représentants de garder la mainmise dans le processus de construction européenne. En outre, il n'existe pas de normes supraconstitutionnelles qui ne soient pas révisables, comme le mentionne le doyen Georges Vedel: toute disposition de la Constitution peut être révisée, si telle est la volonté du pouvoir constituant. Dans le "bloc de constitutionnalité" (Louis Favoreu), seuls les textes du Préambule ne peuvent pas être révisés, mais il reste possible de les retirer ou d'en inclure de nouveaux, comme la Charte de l'environnement, ajoutée pour sa révision en 2005.

OK, mais
si on
révisait
systéma-
tiquement
pour permettre
les pleins
effets, que
des traités)
penser de
cette impli-
cation?

Depuis son adoption en 1958, vingt-quatre révisions de la Constitution ont adapté celle-ci aux exigences politiques, sociales et économiques du pays. Si certaines révisions constitutionnelles s'inscrivent dans une démarche technique ou procédurale, comme celle de 1976, élargissant la saisine du Conseil constitutionnel à 60 députés ou 60 sénateurs - quand bien même cette possibilité offre des avancées notables pour la démocratie représentative - d'autres révisions ont exercé une influence structurante et décisive sur la vie de la Nation. Adoptée par la voie du référendum législatif, c'est l'article 11 (dont la validité juridique a été remise en cause par la CT, 1998, Siramy et Levasseur), la révision constitutionnelle de 1962 instituant en place l'élection du président de la République au suffrage universel direct a bouleversé le cadre politique et démocratique du pays, sous l'impulsion du général de Gaulle. Encore, l'architecture administrative du pays a été consolidée dans la voie de la décentralisation par la révision du 28 mars 2003 ("Acte II de la décentralisation"), lequel consacre notamment la libre administration des collectivités territoriales et le principe de subsidiarité (article 72 Constitution). La révision de 1992, intégrant les apports du Traité de Maastricht du 7 février 1992 au texte constitutionnel, a aussi été un tournant fondamental pour les institutions de la Troisième République, dans la mesure où elle a acté la transfert de la monnaie, attribut pourtant substantiel à la souveraineté étatique selon Jean Bodin, à la Banque centrale européenne. 1992 marque par ailleurs le point de départ d'une "accélération constitutionnelle" (Dominique Rousseau), avec l'adoption de dix-neuf lois constitutionnelles revisant la Constitution, notamment dans le domaine des relations internationales (UE ; Cour pénale internationale en 1999 ; droit des étrangers en 1993). La révision constitutionnelle n'est cependant pas automatique, et certains projets de révision ont échoué. C'est par exemple le cas du projet de loi constitutionnelle du président François Hollande, qui, en novembre 2015, a échoué à constitutionnaliser après les attentats la déclaration de nationalité et l'état d'urgence, mais s'est heurté au refus des parlementaires.

Mais si la révision constitutionnelle est une condition indépassable pour impulser une évolution rendue nécessaire par les circonstances, elle n'est pas suffisante pour rendre cette évolution effective et appelle en complément une "pratique du pouvoir" des différents acteurs institutionnels, comme le législateur ou les juges (I.B).

Par analogie avec les propos de Daniel Labbeville sur le droit administratif (ASDA, 2005), la pleine effectivité du droit constitutionnel nécessite de réduire l'écart entre la règle constitutionnelle et son application. Pour ce faire, il convient à l'ensemble des pouvoirs publics de se saisir d'une révision constitutionnelle afin d'en faire accoucher les pleins effets, voire même, parfois, de les compléter par des innovations juridiques, qui apparaissent, en elle-même, comme de véritables "révisions constitutionnelles lato sensu".

Tout d'abord, le législateur, et notamment le législateur organique a un rôle clé pour permettre à une révision constitutionnelle opérée par une loi constitutionnelle - d'être pleinement effective. Ce fut par exemple le cas avec la réforme constitutionnelle de l'IB mars 2003, où de nombreuses lois organiques sont intervenues en 2004 pour préciser les conditions et les modalités de l'autonomie financière au travers des ressources propres et de la compensation des transferts de compétences par les collectivités locales. Par ailleurs, certaines lois organiques s'affirment en elles-mêmes, sans être pourtant, au sens strict, de véritables "lois de révision", comme de véritables révisions, de par les implications qu'elles entraînent sur le cadre juridique de la IV^{ème} République. Ainsi, par exemple, la loi organique relative au lois de finance du 1^{er} août 2005 redessine entièrement l'architecture budgétaire et financière des acteurs publics, en particulier par la diffusion de la "culture de la performance".

Jean Marc Sauvé (discours sur la "dualité juridictionnelle", 2017) a évoqué l'importance des juges - et donc de la jurisprudence - pour faire vivre la Constitution et les révisions successives. En premier lieu, juges judiciaires et

permettant par

administratifs ont par mission de faire respecter aux actes de l'administration la légalité constitutionnelle, notamment quand celle-ci trouve son fondement dans une récente révision constitutionnelle. C'est alors qu'à la suite de l'intégration de la Charte de l'environnement au bloc de constitutionnalité en 2005, le Conseil d'Etat a, sur les conclusions du rapporteur public Yann Aguilas, reconnu la valeur constitutionnelle de ce texte (CE, 2008, Commune d'Amneville), la même à chaque justiciable de contrôler un acte administratif au regard des principes qu'il pose (précaution, information, participation...). Surtout, le juge constitutionnel est un pivot dans la régulation et l'application de la norme constitutionnelle, et des révisions. Ainsi, s'il refuse de se prononcer sur une loi référendaire adoptée par le peuple (DC, 1962, Election du PR au SUD), il joue un grand rôle lorsque lui sont soumis les projets de révisions (CC, 1992, Maastricht). C'est aussi lui, dans la mesure où il est présent dans la Constitution en tant qu'institution (article 61-1) qui a à mettre en pratique certaines révisions. A cet effet, le mécanisme tant entier de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) mis en place par la révision du 23 juillet 2008, repose sur le Conseil constitutionnel. Surtout, celui-ci a, par sa décision du 16 juillet 1974 "Liberté d'association", opéré à lui seul, "ex-nihilo", une véritable "révision constitutionnelle" en reconnaissant la pleine valeur constitutionnelle des textes mentionnés par le Préambule de la Constitution (Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789. Préambule de la Constitution de 1946; Charte de l'environnement). Cette "décision-révision" a constitué en fermant pour la V^{ème} République, le Conseil rédefinisant par lui-même les contours de sa mission, laquelle n'était initialement à son contrôle de constitutionnalité des lois aussi poussé.

Enfin, les acteurs politiques et administratifs eux-mêmes ont vu naître et évoluer le texte constitutionnel. C'est par exemple le cas lorsque le président de la République décide d'adopter en conseil des ministres un décret qui n'était pas prévu à l'ordre du jour (CE, 1962, Sicand) ou lorsqu'il refuse de

signer des ordonnances que lui présente le premier Ministre, comme ce fut le cas lors de la cohabitation entre Jacques Chirac et François Mitterrand /

Aujourd'hui, et cela malgré les innovations de la révision du 23 juillet 2008, la V^{ème} République est fortement remise en cause dans le cadre d'une crise de la démocratie représentative et face à des enjeux nouveaux (II.A)

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a eu pour ambitions de renforcer le cadre démocratique français avec l'adoption de plusieurs dispositions innovantes. En premier lieu, un référendum législatif d'initiative partagée a été développé au sein de l'article 11 de la Constitution. Celui permet de soumettre à référendum un projet de loi qui aura été remis en cause par une forte majorité de parlementaires, lesquels auront soumis pour la suite aux citoyens une pétition pour l'organisation d'un référendum. Longtemps restée lettre morte, cette possibilité a été récemment enclenchée en mai 2019 au sujet de la privatisation par le gouvernement de la Française des Jeux et d'Aéroport de Paris" par la loi "Pacte". En second lieu, la réforme de 2008 a entendu donner davantage de force juridique et d'effectivité aux "citoyens justiciables" avec le mécanisme de la QPC. Conformément à celui-ci, chaque justiciable peut, à l'occasion d'un procès, soulever une exception d'inconstitutionnalité d'une loi qui méconnaîtrait un droit ou une liberté que la Constitution garantit (QPC, 2010, Hénaff : valeur constitutionnelle du principe de fraternité).

Plus de dix années après cette révision, la V^{ème} République fait face à une crise profonde de la démocratie représentative. Cette crise a des causes profondes et toutes se trouvent pas leur fondement dans le cadre

strict par la Constitution. Néanmoins, à l'occasion du "Grand débat" organisé par le gouvernement à la suite de ce que les historiens appellent déjà "le mouvement des gilets jaunes" (Marcel Gauchet), certaines "doléances" exprimées par les citoyens ont montré que certaines caractéristiques constitutionnelles étaient à l'origine du "mécontentement". Dès lors, le peuple, qui s'envisage comme le "pouvoir constituant originaire" a exprimé ses doutes face à certains choix opérés par le "pouvoir constituant dérivé". Par exemple, l'adoption par la voie parlementaire du Traité de Lisbonne en décembre 2007 - et les révisions constitutionnelles qui s'en suivirent - ont fortement remis en cause et approuvé à la fois comme le symbole et l'origine de cette crise nouvelle, puisque les citoyens avaient rejeté la "Constitution européenne" en 2005 par référendum. Aussi, de nombreux citoyens ont exprimé leur souhait d'améliorer le cadre constitutionnel actuel en "injectant" dans la Constitution de nouveaux mécanismes de "démocratie directe". Est ainsi souvent mentionné, en prenant exemple sur ce que prévoit la Constitution de la Fédération helvétique,⁽¹⁸⁹⁸⁾ le "référendum d'initiative citoyenne (RIC)". Enfin, certains appellent de leurs vœux une adaptation de la Constitution de 1958 aux enjeux nouveaux du XXI^{ème} siècle, comme l'environnement, ou même le numérique. L'inscription à l'article 1^{er} de la mention d'une République "environnementale" est ainsi caractéristique de la sensibilité écologiste. Toutefois, une révision constitutionnelle ne peut pas tout, même si elle est nécessaire dans un tel contexte.

N'est-ce pas déjà le cas ? Avec la chance de l'univers numérique ?

Une fois la piste d'un changement de régime écartée, une vingt-cinquième révision de la Constitution demeure souhaitable - et souhaitée par le gouvernement - et nécessaire pour répondre à la crise constitutionnelle. Celle-ci ne sera pas suffisante, et les tensions à l'œuvre demandent l'attention de l'ensemble des pouvoirs publics (II. B).

De façon primordiale, il convient de rappeler que la réponse à une crise par la voie d'une "modification du cadre institutionnel" ne passe avant tout sur la volonté politique des acteurs, et tout particulièrement du gouvernement.

Différentes voies s'offrent aux pouvoirs constituant. L'une d'elle est le changement de régime: la Constitution n'est plus "révisée" mais "remplacée" par une nouvelle. C'est par exemple la proposition faite par Jean-Luc Mélenchon, candidat à l'élection présidentielle en 2017, avec la promesse d'une "VI^{ème} République". L'autre voie est elle d'une révision constitutionnelle d'ampleur visant à "démultiplier la démocratie" au sein des institutions.

C'est l'option qui est privilégiée par la puissance publique, la V^{ème} République ayant prouvé par l'histoire sa solidité et sa capacité d'adaptation pour relever différents défis.

C'est dans cette perspective qu'ont été adoptés en Conseil des ministres en mai 2018 des projets de lois constitutionnelles et organiques pour une "démocratie plus efficace et plus responsable". Ceux-ci prévoient ainsi diverses réformes visant par exemple à prendre davantage en compte la "réalité du terrain" dans le cadre de la décentralisation. Est proposé pour ce faire un droit d'adaptation des lois par les collectivités territoriales et la possibilité d'octroyer aux régions des "compétences différentes" (conforme à l'avis rendu par le CE le 1^{er} mars 2018). Encore, et pour faire de la V^{ème}

République une démocratie plus "efficace", les projets prévoient une réduction de 20% du nombre de parlementaires et encore l'alignement du temps d'adoption des LF sur celui des LFS (50 jours) pour faire émerger un nouveau "promtemps de l'évolution". La suppression de la Cour de Justice de la République répond elle à la volonté de rendre le personnel politique davantage responsable aux yeux des citoyens. Toutefois, après la "crise des gilets jaunes", le gouvernement pourrait modifier dans les prochaines semaines ses projets

de révision constitutionnelle pour répondre davantage aux revendications exprimées dans le grand débat.

Surtout, si elle est absolument indispensable dans ce contexte de crise, la révision constitutionnelle n'est qu'une étape-condition pour véritablement y répondre. En effet, afin de traduire dans le réel les ambitions d'une telle révision, l'ensemble des acteurs doivent être mobilisés pour ce faire. Ainsi, à la "démocratisation" du cadre constitutionnel doit s'ajouter un approfondissement de la "démocratisation" de l'Administration. Si celle-ci est aujourd'hui une véritable administration "transparente, consultative et délibérative" (CE, 2011, consulter authentiquement et efficacement), des efforts juridiques restent à prévoir. En outre, la révision constitutionnelle à venir doit se coupler d'une montée en gamme de moyens budgétaires et humains qui permettront de la mettre en œuvre, notamment par la question des services publics locaux et de leur adaptation aux réalités locales.

✧

✧

✧

La Constitution de la 7^{ème} République s'est inscrite dans la durée grâce à un système équilibré entre souplesse et rigidité de révisions constitutionnelles. Cette situation lui a permis de s'adapter et de faire face aux crises. Aujourd'hui, la 7^{ème} République traverse une crise importante de légitimité, et plus particulièrement les principes de participation et de représentation. Si une 25^{ème} révision du texte constitutionnel est indispensable pour y répondre, il n'est toutefois pas suffisant. L'ensemble des acteurs institutionnels - juges, administrations, fonctionnaires de terrain, personnel politique etc - doivent accompagner dans la pratique cette révision.

- Compréhension du sujet et problématique :

- Argumentation

- progression

- références

- Expression

- Forme

Excellence

(7) Attention néanmoins aux

coquilles (accords)

et veillez svp à respecter

l'accentuation