

LA CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
ÉTAT MEMBRE DE L'UNION EUROPÉENNE
Juridicisation et européanisation de la Loi fondamentale

par Olivier DORD, professeur agrégé de droit public
à l'université Paris Ouest – Nanterre La Défense

Introduction

- =Les conceptions de la Constitution : formelle/matérielle, normative/descriptive
- =Le « polyptique » constitutionnel français : la Constitution de 1958 et les trois textes auxquels son préambule renvoie : la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, le préambule de la Constitution de 1946 et la Charte de l'environnement de 2004.
- =L'incidence sur la Constitution de l'appartenance de la République à l'Union européenne

I^{ère} PARTIE - LA CONSTITUTION SOURCE DE DROIT, DROIT DES SOURCES

A/-La Constitution, source de droit

1-La séparation des pouvoirs

- a)-Les larges compétences de l'Exécutif
 - =Bicéphalisme et relations entre fonction présidentielle (art. 5 K°) et fonction gouvernementale (art. 20 K°) : lecture présidentialisée et lecture parlementaire (ou « cohabitation »)
 - =Répartition des pouvoirs entre Président et Premier ministre : compétences individuelles et compétences partagées.
 - =Contrôle du juge administratif (Conseil d'État notamment) sur les actes de l'Exécutif sauf théorie des « Actes de gouvernement »
- b)-Les attributions renforcées du Parlement
 - =Définition de la fonction : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques » (art. 24, al. 1^{er} K° issu de la révision du 23 juill. 2008).
 - =Bicamérisme : égalitaire (révision constitutionnelle et contrôle du Gouvernement) et inégalitaire (législation et engagement de la responsabilité du Gouvernement)
 - =Contrôle du Conseil constitutionnel sur le Parlement (RI et loi notamment)
- c)-Le pouvoir juridictionnel
 - =Dualisme juridictionnel (art. 61-1 K° ; CC, décis. 2009-595 DC, *LO sur l'art. 61-1 K°*)
 - Expression : ordre juridictionnel administratif coiffé par le Conseil d'État et ordre juridictionnel judiciaire coiffé par la Cour de cassation
 - Protection : Loi des 16 et 24 août 1790 ; Loi du 24 mai 1872 ; PFRLR selon lequel relève « en dernier ressort relève de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique » (CC, décis. n°87-224 DC, 23 janv. 1987, *Conseil de la concurrence*).
 - =Garantie constitutionnelle de l'indépendance des juridictions :
 - L'Autorité judiciaire (Titre VIII ; art. 64 et 65 K°) : statut autonome des magistrats judiciaires, inamovibilité des magistrats du siège, rôle du Conseil supérieur de la magistrature (CSM)
 - Justice administrative ; indépendance consacrée par la jurisprudence (CC, décis. n°80-119 DC, 22 juill. 1980, *Validation d'actes administratifs* : « il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le Gouvernement ; qu'ainsi, il n'appartient ni au législateur ni au Gouvernement de censurer les décisions des juridictions, d'adresser à celles-ci des injonctions et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétence ») ; rôle juridictionnel du Conseil d'État (art. 74, art. 61-1 K°)

2-La garantie des droits

- a)-La compétence traditionnelle du Parlement et de la loi
=Héritage révolutionnaire (art. 4, 5 et 6 DDHC) et républicain (III^e République) : liberté de réunion (L. ; du 30 juin 1881), liberté de la presse (L. du 29 juill. 1881), liberté d'association (L. du 1^{er} juill. 1901) : liberté de conscience (L. du 9 déc. 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État) ...
=Compétence législative confirmée mais encadrée depuis 1958 (art. 34 K° et rôle des juges) : L. du 6 janv. 1978 relative à l'Informatique, aux fichiers et aux libertés ; L. du 30 sept. 1986 relative à la liberté de communication ; L. du 14 avril 2011 relative à la garde à vue.
- b)-Le rôle récent du contrôle juridictionnel de constitutionnalité
=Évolution du rôle du Conseil constitutionnel : du gardien politique du parlementarisme rationalisé au juge constitutionnel gardien des droits et libertés que la Constitution garantit
=Procédures de contrôle de la loi :
-par voie d'action (61 K°) : préventif, abstrait, objectif, saisine réservée aux autorités publiques
-par voie d'exception (art. 61-1 K° issu de la révision du 23 juill. 2008) : *a posteriori*, moins abstrait, subjectif, transmission au Conseil constitutionnel par le Conseil d'État ou la Cour de cassation d'une QPC soulevé par un justiciable au cours d'un litige.
=Jurisprudence : CC, décis. n°71-54 DC, 16 juill. 1971, *Liberté d'association* ; décis. n°2010-14/22 QPC, 30 juill. 2010, *William W. [Garde à vue 1]*.

B/-La Constitution, droit des sources

1-La définition des principales procédures d'adoption des actes juridiques

- a)-L'exercice du pouvoir constituant dérivé
=Procédure de révision de la Constitution (art. 89 K°) : initiative partagée, vote en termes identiques par les deux assemblées, adoption par le Congrès ou voie référendaire (2000)
=Recours frauduleux au référendum législatif de l'art. 11, al. 1^{er} K° : 1962 et 1968
- b)-Les procédures législatives :
=Procédures parlementaires d'adoption des lois organiques (art. 46 K°), des lois ordinaires et procédures spécialisées (lois de finances, lois de financement de la sécurité sociale notamment)
=Procédures de référendum législatif :
-Champ commun précisé : « *loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions* »
-Deux procédures distinctes : projet de loi du Président de la République sans intervention du Conseil constitutionnel (art. 11, al. 1^{er} K°) ; initiative référendaire (art. 11, al. 3 K°) comportant une proposition de loi signée par 1/5^e des parlementaires et soutenue par 1/10^e des électeurs avec contrôle préalable du Conseil constitutionnel.
- c)-L'exercice du pouvoir réglementaire national :
=Procédure des ordonnances de l'art. 38 K° : loi d'autorisant le Gvt à prendre des mesures par cette voie ; signature des ordonnances par le Président, loi de ratification explicite non obligatoire
=Répartition entre Premier ministre (art. 21 et 37 K°) et Président (art. 13 K°)

2-La hiérarchie des normes

- a)-La souveraineté du pouvoir constituant :
=Incompétence du Conseil constitutionnel : CC, décis. n°62-20 DC ; 6 nov. 1962, *Loi référendaire 1962* et CC, décis. 2003-469 DC, 26 mars 2003, *Révision de la K°*
=>Supériorité de la Constitution sur tous les traités internationaux : CE, Ass. 30 oct. 1998, *Sieur Sarran et autres* ; Cass. plén. 2 juin 2000, *Melle Fraisse* ; CE, 3 déc. 2001, *SNIP*.

=>Supériorité de la Constitution sur les lois : contrôle de constitutionnalité sur les lois (Conseil constitutionnel), sur les actes administratifs (juge administratif).

b)-La primauté des traités sur les lois (art. 55 K°) : CC, décis. n°74-54 DC, 15 janv. 1975, *IVG* ; Cass. plén. 15 fév. 1975, *Sté Jacques Fabre* ; CE Ass., 20 oct. 1989, *Nicolo*

c)-La hiérarchie législative : la loi organique peut intervenir dans le domaine de la législation ordinaire, la réciproque est contraire à la Constitution

d)-La hiérarchie des actes réglementaires ; ordonnances du PR, décrets du Pm ou du PR (Décrets en Conseil d'État, décrets simples), arrêtés ministériels, préfectoraux, territoriaux....

Références bibliographiques :

-Guy CARCASSONNE, *La Constitution introduite et commentée*, Point Seuil n°319, 10^e éd., 2011.

-Jean GICQUEL et P. AVRIL, *Le Conseil constitutionnel*, Montchrestien, Clefs Politique, 6^e éd., 2011.

-Fabrice HOURQUEBIE, *Le pouvoir juridictionnel en France*, LGDJ, Système, 2011.

-Bertrand MATHIEU, *La loi*, Dalloz, Connaissance du droit, 2004.

-Bernard STIRN, *Les libertés en question*, Montchrestien, Clefs Politique, 7^e éd., 2010.

-Michel VERPEAUX, *La Constitution*, Dalloz, Connaissance du droit, 2008.

II^{ème} PARTIE – LA « POLITIQUE SAISIE PAR LE DROIT » CONSTITUTIONNEL

A/-La Constitution et l'attribution du pouvoir politique national

1-Le déroulement de l'élection présidentielle

a)-Les modalités de l'élection (art. 6 et 7 K°)

=Quinquennat (LC du 2 oct. 2000) renouvelable une fois de façon consécutive (LC du 23 juill. 2008)

=Suffrage universel direct (Loi du 6 nov. 1962) et scrutin majoritaire uninominal à deux tours (22 avril et 6 mai 2012) dans le cadre d'une circonscription unique.

b)-Le rôle de supervision du Conseil constitutionnel (art. 58 K°)

=« Veille à la régularité de l'élection » en tant qu'autorité constitutionnelle

-Consulté sur les actes préparatoires à l'élection

-Reçoit et vérifie la liste des 500 « parrainages » d'élus que chaque postulant doit lui fournir pour pouvoir être candidat (ex : CC, n°2012-233 QPC du 21 février 2012, *Mme Le Pen*)

-Dresse la liste officielle des candidats autorisés à se présenter

-Désigne ses 1400 délégués (magistrats) qui contrôlent la régularité du scrutin en visitant les bureaux de vote pour s'assurer du respect de la législation électorale.

=« Examine les réclamations » en tant que juge de l'élection

-Juge des réclamations sur les opérations électorales du premier et du second tour.

-Juge des recours contre les décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

=« Proclame les résultats du scrutin »

-Publie les résultats officiels du premier tour et le nom des deux candidats du second. puis les résultats du second tour déclare élu le candidat arrivé en tête.

-Proclame par la voix de son président les résultats officiels définitifs de l'élection le jour de l'investiture du nouveau Président de la République

c)-La régulation de la campagne par des autorités administratives indépendantes

-Rôle de la Commission nationale de contrôle (CNC) sur le déroulement de la campagne électorale. Elle veille notamment à l'égalité des candidats dans l'accès à l'aide de l'État

-Rôle du CSA en matière d'audiovisuel, de la CNCCFP pour la tenue des comptes de campagnes....

2-Le déroulement des élections parlementaires

a)-Les élections législatives et sénatoriales :

=Députés (577) : mandat de 5 ans (sauf dissolution), suffrage universel direct, scrutin majoritaire uninominal à deux tours dans le cadre de circonscriptions « ad hoc »

=Sénateurs (348) : mandat de 6 ans (renouvellement par moitié tous les 3 ans), suffrage universel indirect, scrutin majoritaire dans les départements qui élisent 3 sénateurs et moins, scrutin proportionnel pour ceux qui élisent 4 sénateurs ou plus.

b)-Le régime électoral :

=Définition des modes de scrutin relève de la loi : projet de loi (ou d'ordonnance) rédigé par le gouvernement après avis obligatoire et public d'une commission indépendante (art. 24 K°), adoption par le Parlement, contrôle éventuel du Conseil constitutionnel sur le découpage électoral (égalité devant le suffrage et élection d'une assemblée sur des bases essentiellement démographiques)

=Encadrement du déroulement et du financement des campagnes électorales

=Juge des élections parlementaires : le Conseil constitutionnel

B/-La Constitution et l'exercice du pouvoir politique national

1-L'encadrement des compétences du Président de la République : le cas des nominations

a)-Cadre général fixé par l'art. 13 de la Constitution

=Nominations aux emplois « à la décision du Gvt » : préfets, ambassadeurs, dir. d'adm. centrale...

=Nomination après concours dans les corps prestigieux de la fonction publique d'État

b)-Deux exemples d'encadrement du pouvoir de nomination ;

=Un encadrement parlementaire : nominations aux « emplois ou fonctions [importants] pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation »

=Un encadrement juridictionnel : nominations au tour extérieur dans les grands corps de l'État : CE, 23 décembre 2011, M. Dominique T.

2-La procédure législative ordinaire

a)-L'initiative des lois

=Initiative partagée entre le Premier ministre (projet) et chaque parlementaire (proposition)

=Saisine du Conseil d'État sur les projets (obligatoire) et, depuis 2008, sur les propositions (facultative)

b)-L'examen d'un texte législatif

-Inscription à l'ordre du jour de l'une des assemblées

=Examen du texte par l'une des commissions permanentes puis en assemblée

=Droit d'amendement appartient au Gouvernement comme à chaque parlementaire ; encadrement strict du Conseil constitutionnel : censure des « cavaliers législatifs » et théorie de « l'entonnoir ».

c)-L'adoption de la loi

=Navette parlementaire expression du bicaméralisme

=Examen raccourci : procédure accélérée

=Réunion d'une Commission mixte paritaire (CMP) par le Premier ministre ou le président d'une des assemblées (proposition)

=Le Gouvernement peut demander à l'assemblée de statuer en dernier lieu

=Engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un texte (art. 49, al. 3 K°)

Références bibliographiques :

-Marion BALLETT & Olivier DUHAMEL, *Les élections présidentielles*, Dalloz, 2011.

-Guy CARCASSONNE, *La Constitution introduite et commentée*, Point Seuil n°319, 10^e éd., 2011.

-Olivier DORD, *Droit de la fonction publique*, PUF, Thémis-Droit, 2^e éd., 2012.

-Bernard STIRN, *Les sources constitutionnelles du droit administratif*, LGDJ, Systèmes, 7^e éd., 2011.

III^{ème} PARTIE - L'INCIDENCE DE L'APPARTENANCE À L'UNION EUROPÉENNE SUR LE CADRE CONSTITUTIONNEL NATIONAL

A/-L'eupéanisation de la Constitution

1/Le titre XV de la Constitution « De l'Union européenne »

a)-Le contrôle de constitutionnalité des traités (art. 54 K°) : traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2009 (CC, décis. n°2007-560 DC, 20 décembre 2007)

b)-La décision souveraine de réviser la Constitution et donc de ratifier un traité : transferts de compétences (LC n°2008-103 du 4 février 2008 modifiant le Titre XV de la Constitution)

c)-La structure du titre XV composé des art. 88-1 à 88-7 K° :
art. 88-1 (participation de la France à l'Union), art. 88-2 (compétences transférées à l'Union) ; 88-3 (suffrage ouvert aux citoyens européens non français pour les municipales) ; 88-4 (résolutions parlementaires européennes) ; 88-5 (modalités de ratification des futurs traités d'adhésion d'un État à l'Union) ; 88-6 (avis motivé et recours devant la CJUE du Parlement français contre un projet d'acte européen violant la subsidiarité) ; 88-7 (refus du Parlement que les procédures simplifiées de modification des traités soient utilisées).

2/La constitutionnalisation de certains principes de l'Union européenne

a)-La primauté constitutionnelle du droit de l'Union fondée sur l'art. 88-1 K°

b)-L'exigence constitutionnelle de transposition des directives européennes (art. 88-1 K°)
=Contrôle de constitutionnalité des lois de transposition (v CC, 2006-543 DC, 30 nov. 2006, Énergie)

c)-L'extension du droit de suffrage aux élections municipales aux citoyens européens résidents en France (art. 88-3 K°)

B/-L'eupéanisation des attributions des pouvoirs publics

1-Le dédoublement fonctionnel de l'Exécutif

a)-Le Président de la République

=Définition des orientations de la politique nationale en matière européenne : décideur principal, signe et ratifie les traités (art. 52 K°)

=Membre du Conseil européen, composé des Chefs d'État et de Gouvernement des États-membres, qui « *donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales. Il n'exerce pas de fonction législative* » (art. 15.1 TUE)

b)-Le Gouvernement

=En amont, participation des ministres français aux différentes formations du Conseil qui « *exerce, conjointement avec le Parlement européen, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce des fonctions de définition des politiques et de coordination conformément aux conditions prévues par les traités* » (art. 16.1 TUE).

=En aval, conduite du processus de transposition des directives et des décisions-cadres de l'Union en droit interne : préparation des projets de loi et décrets nécessaires

=Rôle du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) rattaché au Premier ministre :

-Prépare les positions françaises au sein des institutions de l'UE. Il assure la coordination interministérielle nécessaire. Il transmet les instructions du Gvt aux agents chargés de l'expression de ces positions au sein de ces institutions, surtout à la Représentation Permanente (RP) à Bruxelles ;

-Assure la mise en œuvre des règles du droit de l'Union et le suivi de la transposition des directives et décisions-cadres en liaison avec le Secrétariat général du Gouvernement ;

2-L'accroissement en trompe l'œil des attributions du Parlement

- a)-Le vote encadré des lois de transposition
- b)-Le rôle de vigie des commissions des Affaires européennes des deux assemblées
- c)-Le votes de résolutions européennes (art. 88-4 K°)

3-Le juge national, juge communautaire

- a)-Le contrôle de conventionnalité des lois et actes administratifs
- b)-Le juge national coopère avec la Cour de justice de l'Union : renvoi préjudiciel

Textes de référence :

-Circulaire du Premier ministre du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes.

-Circulaire du Premier ministre du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen

Références bibliographiques :

-Olivier DORD, « Regard sur un demi-siècle d'eupéanisation de la Constitution de la Ve République », *AFDC 1958-2008 : 50^e anniversaire de la Constitution française*, Paris, Dalloz, 2008, pp.703-713.

-Yves DOUTRIAUX et Christian LEQUESNE, *Les institutions de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, La documentation Française, Réflexe Europe, 8^e éd., 2010.