

Concours : ENM premier concours

Epreuve : Droit public

## CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de la feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

des révisions de la Constitution

\* "Il faut toucher aux lois d'une main tremblante" affirmait Montesquieu. A force, la révision de la norme suprême au sein de l'ordre juridique, la Constitution, doit être encadrée. La révision de la Constitution du 4 octobre 1958 a eu lieu 24 fois ce qui interroge sur leur pertinence et leur impact sur cette norme suprême.

La Constitution est la norme suprême de l'ordre juridique interne qui prévaut l'organisation des pouvoirs publics, la dévolution des pouvoirs ainsi que leurs interactions réciproques. Consacrant peu de libertés, le Conseil constitutionnel y a adjoint un bloc de constitutionnalité (CC, 1971, Liberté d'association). Néanmoins, la Constitution elle-même est un texte fragile en France, composée de 89 articles qui peuvent être modifiés lorsque la constitution est dite rigide, la procédure de révision est plus complexe à mettre en œuvre que la procédure législative, alors que si la Constitution est dite souple, sa modification se rapproche de la procédure législative. En France, la Constitution est dite rigide, et peut être modifiée par le pouvoir constituant dérivé, au contraire du pouvoir constituant originaire qui a rédigé la Constitution. Le premier est donc en principe tenu par les normes posées par le pouvoir constituant originaire, bien que cette affirmation ait été relativisée (CC, 2004, Loi relative à la décentralisation).

Les diverses révisions de la Constitution posent la question de la persistance de la rigidité de cette norme, qui doit être conciliée avec l'évolution de la pratique et des institutions de la Ve République. Si la Constitution de 1958 prévoit un régime parlementaire, les révisions successives ont entérinées un mouvement en faveur du pouvoir exécutif. Surtout, la Constitution est également un texte symbolique dans lequel la réforme du 8 mars 2024 intègre la protection du droit à l'avortement. Gérard Larcher, président du Sénat,

N°

1.1.8.



a affirmé que la Constitution ne devait pas devenir un "catalogue" de droits sociaux, posant la question de l'impact des révisions sur la Constitution.

Dès lors, les révisions de la Constitution, malgré la rigidité de leur procédure, ont-elles permis une amélioration du fonctionnement de la 7<sup>ème</sup> République ?

Afin de préserver le caractère rigide de la Constitution les révisions ont eu lieu, en principe, par une procédure encadrée (I) et ont conduit à des réformes structurantes du régime (II).

### I) Des révisions constitutionnelles issues d'une procédure rigide

La procédure de révision utilisée a normalement été celle de l'article 89 de la Constitution (A), malgré le recours exceptionnel à l'article 11 (B).

#### A) Des révisions issues de la procédure de l'article 89 en principe

des nombreuses révisions, afin de préserver le caractère rigide de la Constitution, ont respecté le cadre strict de l'article 89 de la Constitution qui prévoit la procédure de révision, c'est-à-dire sa modification. Elle est d'abord encadrée en ce que la révision ne peut porter sur la forme républicaine du gouvernement, ne peut avoir lieu en cas d'atteinte au territoire de la République et ne peut avoir lieu en cas de vacance de la présidence de la République. Des différentes révisions sont, pour la plupart, issues d'une proposition du Président de la République ou proposition du Premier ministre ou du Parlement (article 89). Par la suite le texte doit être adopté par les deux chambres en des termes identiques avant de pouvoir être soumis au référendum. Cette adoption en des termes identiques a parfois empêché certaines réformes d'aboutir, notamment par l'opposition du Sénat, qui n'est pas forcément du même bord politique que l'Assemblée nationale touchée par le développement du fait majoritaire de principe est ensuite la soumission du projet au référendum afin que le peuple le prononce, celui-ci est alors organisé par le Président de la République. Cependant, l'article 89 de la Constitution prévoit la possibilité pour le Président, lorsqu'il s'agit d'un projet de révision donc issu de l'exécutif, de le soumettre au Congrès. Ce dernier qui réunit l'Assemblée nationale et le Sénat pourra l'adopter à la majorité de 3/5<sup>ème</sup>. Bien qu'elle soit l'exception, c'est cette procédure qui a été utilisée plusieurs fois, afin d'éviter le recours au peuple parfois infructueux comme en 1969 au 2<sup>ème</sup> S.



## B) Des révisions exceptionnellement issues de l'article 11 de la Constitution

Malgré la prévision d'une procédure dédiée à la révision de la Constitution, l'opération du Sénat au Général De Gaulle en 1962 l'a conduit à utiliser l'article 11 de la Constitution. Normalement dédié à l'organisation d'un référendum portant sur l'organisation des pouvoirs publics ou encore la ratification d'un traité international, l'article 11 a servi à organiser un référendum portant sur l'élection au suffrage universel direct du Président de la République. Après avoir engagé sa responsabilité au référendum, le "oui" l'emporte et le Président de la République fait modifier la Constitution qui prévoit désormais son élection au suffrage universel direct (article 7 de la Constitution). Cette modification témoigne du grand pouvoir de la pratique, puisque le Conseil constitutionnel ne s'oppose pas à cette pratique se considérant incompétent pour contrôler les lois référendaires (CC, 1962, loi référendaire). Le Conseil d'Etat a néanmoins contredit cette pratique par la suite (CE, 1998, Sarrazin et Devacher). Des révisions de la Constitution n'ont donc pas toutes répondues à la procédure de principe, et le pouvoir constituant dérivé est finalement très important. Aussi le Conseil constitutionnel se déclare incompétent pour contrôler les lois constitutionnelles, permettant des révisions importantes bien que la pratique montre qu'elles soient restées encadrées (CC, 2004, loi relative à la décentralisation).

Bien que ne respectant pas toujours la procédure prévue, les révisions de la Constitution ont été structurantes dans la présidentialisation et la repaularmentarisation du régime, bien que leur multiplication liée au droit international soit critiquée.

## II) De nombreuses révisions structurantes du régime de la Ve République

Les révisions ont été essentielles (A) bien qu'elles s'opèrent sous l'effet du droit international (B) et social.

### A) Des révisions essentielles

Des révisions de la Constitution ont permis de consacrer l'évolution des institutions, voire ont permis leur création. En effet, des révisions ont permis de prendre acte des nouveaux principes de fonctionnement de la République, tels que la révision du 28 mars 2003 consacrant les principes de la décentralisation aux articles 1<sup>er</sup> et 72 et suivants de la Constitution tel que le



principe de libre administration des collectivités territoriales. Surtout, les révisions de 1962 et celle de 2000 qui instaure le quinquennat ont conduit au phénomène de présidentialisation du régime de la Ve<sup>me</sup> République. Le Président disposant désormais d'une légitimité égale à celle du Parlement et bénéficiant du fait majoritaire, il peut impulser les grandes réformes au contraire du rôle de simple arbitre qui lui a été originellement confié. Par la suite, c'est la révision constitutionnelle du 23 mars 2008 qui a modernisé les institutions, d'abord en tentant de renforcer le rôle du Parlement. Le renfort intervient dans la procédure législative avec la réforme de l'ordre du jour appartenant pour moitié au Parlement, la discussion en séance ou le texte issu des commissions ou encore l'imposition d'une étude d'impact aux projets de loi. Mais également dans le contrôle du gouvernement avec la limitation à un texte par session pour le recours à l'article 49 alinéa 3 par exemple. En plus de l'encadrement de l'exécutif, les institutions sont renforcées tel que le Conseil constitutionnel qui exerce désormais un contrôle a posteriori par le biais de la question prioritaire de constitutionnalité (article 61-1 de la Constitution) ou qui intervient dans le contrôle des pouvoirs exceptionnels (article 16). D'autres institutions, telle que le Conseil supérieur de la magistrature qui n'est pas présidé par le Président de la République, sont renforcées. Enfin, les droits des citoyens sont également renforcés par la création du Défenseur des droits, autorité constitutionnelle indépendante (article 71).

## B) Des révisions multipliées par le droit international et les évolutions sociétales

Malgré l'importance primordiale des réformes précitées, la majorité des 24 révisions de la Constitution qui ont eu lieu sont issues de la transposition du droit international. En effet, si les traités ont une valeur supérieure à celle des lois (article 55 de la Constitution), la Constitution a une valeur supérieure aux traités en droit interne (CE, 1998, Saran et Cass, 2000, Pauline Fraise). Ainsi, lorsqu'il exerce son contrôle de constitutionnalité des traités (article 54 de la Constitution) le Conseil constitutionnel qui déclare un traité inconstitutionnel doit imposer la révision de la Constitution. Aussi l'entrée dans l'Union européenne au encadre le Traité de Maastricht en 1992 ont impliqué des réformes de la Constitution notamment à l'article 88-4 de ce texte. Les nombreuses réformes ont donc pour origine le droit international qui questionne la déposition du pouvoir constituant national, également critiqué récemment par la récente modification de la Constitution perçue comme uniquement symbolique.



Concours section : 1er concours d'accès

Epreuve matière : Droit public

N° Anonymat : AATIK488 YE

Nombre de pages : 8

16 / 20

Concours : ENM premier concours

Epreuve : Droit public

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de la feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.



En conclusion, les révisions de la Constitution de la Ve République ont été essentielles, bien qu'elles n'aient pas toutes pour objectif la modernisation des institutions du régime. La récente proposition de modification du statut de la Cour par le Président de la République interroge une prochaine révision.

### Le ministre

Le récent remaniement ministériel rappelle la place importante prise par le Président de la République dans la nomination des ministres, et questionne quant à l'évolution du statut de ministre au sein du gouvernement.

Le gouvernement est l'organe collégial composé du Premier ministre, et des ministres. Concrètement le régime parlementaire, le gouvernement est responsable devant le Parlement (article 49 de la Constitution). Cependant le ministre seul, n'est pas responsable devant le Parlement et est, au contraire, nommé par le Président de la République par décret et sur proposition du Premier ministre.

En dehors du bicéphalisme de l'exécutif qui rassemble Président de la République et Premier ministre, le gouvernement comprend des ministres. Cependant, il faut différencier les ministres d'Etat, qui occupent des ministères importants, les ministres simples, puis les ministres délégués qui se voient confier une mission particulière et enfin des secrétaires d'Etat.

Face à la présidentialisation du régime, la figure du gouvernement semble s'effacer derrière le Président de la République qui adopte pendant certains actes avec le contreseing nécessaire la ministre en question. Surtout, face à la rationalisation du parlementarisme et la mise en œuvre plus complète de la responsabilité collégiale du gouvernement, la mise en cause des

N°  
518



ministries à titre individuel augmentent comme en témoignent les nombreuses saisines de la Cour de justice de la République suite à la crise de la covid 19.

Dès lors, la responsabilité des ministres est-elle proportionnée à leurs prérogatives et leur statut ?

Faire à un statut encadré et des prérogatives importantes (I), la responsabilité des ministres est de plus en plus mise en cause, qu'elle soit pénale ou politique (II)

### I) Un statut de plus en plus encadré face à des prérogatives personnelles importantes

Bien que les prérogatives personnelles du ministre soient limitées par rapport aux prérogatives du Premier ministre ou du gouvernement, elles n'en sont pas moins importantes. En effet, seul le Premier ministre possède l'initiative des lois, partagée avec les parlementaires (article 39 de la Constitution) ou possède le pouvoir réglementaire général (article 20 de la Constitution). Le ministre ne possède pas non plus les attributions qui sont exercées collectivement telle que les décisions prises en Conseil des ministres comme le déclenchement de l'état d'urgence (loi du 3 avril 1955) ou l'état de siège (article 36 de la Constitution). Cependant, il possède des pouvoirs propres, ainsi il possède le droit de siéger aux assemblées et prend part au Conseil des ministres. Il contresigne les actes pris par le Président de la République, en application du régime parlementaire, afin d'endosser la responsabilité politique. Surtout, le ministre a un pouvoir d'organisation de ses services et dirige les administrations, appelées directions, qui sont placées sous son autorité. Ainsi que les établissements publics administratifs soumis à la tutelle de l'Etat notamment au niveau financier. Afin d'organiser ses services, il dispose d'un pouvoir réglementaire qui lui permet donc d'édicter des actes contraignants, bien que soumis à la loi (CE, 1936, foment).

En conséquence de ces prérogatives importantes, le statut du ministre a progressivement été renforcé. En effet, de nombreuses incompatibilités empêchent les ministres d'exercer d'autres fonctions que se soit des fonctions privées, afin d'éviter tout conflit d'intérêt, mais également des fonctions publiques. Cependant, le ministre, à la fin de ses fonctions pourra retrouver son poste de parlementaire, cette interdiction ayant été mise en place pour assurer la stabilité ministérielle qui semble aujourd'hui acquise. En outre, les ministres sont soumis à des obligations déontologiques qui ont été renforcées dans leur aspect financier après des affaires telles que



l'affaire Cahuzac ou l'affaire Fillon, les ministres sont donc soumis à une obligation de déclaration de patrimoine au début et à la fin de leurs fonctions qui sera vérifiée par la Haute autorité pour la transparence de la vie politique créée en 2013.

Ainsi le ministre possède un statut renforcé face à ses prérogatives individuelles importantes et qui expliquent l'encadrement de sa responsabilité renforcée par la responsabilisation pénale de la politique et la presidentialisation du régime.

## II) Une responsabilité pénale grandissante face à une responsabilité politique déclinante

Face à la mise en jeu de moins en moins fréquente voie traditionnelle de la responsabilité collégiale du gouvernement due à la rationalisation du régime, la mise en jeu de la responsabilité pénale des ministres est croissante. Afin de préserver la réputation des pouvoirs et pour permettre aux ministres d'exercer leurs fonctions sans perturber le fonctionnement de l'Etat, ces derniers font l'objet d'une responsabilité pénale, pour les actes commis dans leurs fonctions, particulière. En effet, en dehors de leurs fonctions ils sont responsables selon le droit commun. Dans le cadre de leurs fonctions, les ministres engagent leur responsabilité pénale devant la Cour de justice de la République. Anciennement Haute Cour de justice, elle a été réformée en 1993 suite à l'affaire du sang contaminé qui a révélé son inadéquation. Aujourd'hui elle est saisie par toute personne s'estimant victime d'une infraction commise par un ministre. Après avoir filtré les plaintes, la commission des requêtes saisit le procureur général près de la Cour de cassation afin que l'affaire soit envoyée devant la commission d'instruction. Cette dernière doit prendre la majorité de ses décisions à la majorité des trois magistrats de la Cour de Cassation qui la compose. L'affaire est enfin jugée par la formation de jugement composée de parlementaires au nombre de 12 et trois magistrats du siège. Malgré cette procédure particulière, des critiques apparaissent du faible taux de condamnation malgré certaines condamnations tel que celle de Monsieur Lucas. La question se pose également du respect de la jurisprudence "Berquoy" qui admettait la démission du ministre en cas de mise en cause personnelle, non respectée en pratique.

En plus d'une mise en cause croissante en matière pénale, la responsabilité politique du ministre a également évolué face à la rationalisation du parlementarisme et la presidentialisation du régime. En effet, le ministre faisant partie du gouvernement, il est toujours responsable

politiquement devant le Parlement (article 49 de la Constitution). Ce dernier peut adopter une motion de censure au proposition des parlementaires ensuite adoptée au bout d'un délai de deux jours par une majorité qualifiée. C'est cependant le Premier ministre qui peut engager cette responsabilité par le biais de l'article 49 alinéa 3 par exemple. Surtout, les ministres nommés par le Président semblent de plus en plus responsables politiquement devant ce dernier (article 8 de la Constitution). Aussi, si la Constitution ne prévoit pas que le Président peut révoquer les ministres, la pratique laisse apparaître une responsabilité devant le Président.

En conclusion, le statut et les prérogatives des ministres étant primordiaux leur responsabilité doit être spécifique et celle-ci évolue face à la présidentialisation et la rationalisation du parlementarisme.