

Concours : 1^{er} 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.

1) Les révisions de la Constitution

Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution instaurant la V^e République le 4 octobre 1958, le texte constitutionnel a été révisé vingt-quatre fois, dont dix-neuf après la ratification du Traité de Maastricht en 1992. Cette accélération des révisions constitutionnelles s'explique non seulement par « l'ordre juridique intégré » (formule du Conseil d'Etat) incluant désormais le droit de l'Union européenne, mais aussi par la volonté d'adapter le texte constitutionnel aux évolutions de la société.

La révision de la Constitution consiste ainsi à retoucher le texte original en y ajoutant, retirant ou modifiant des éléments. Les diverses révisions constitutionnelles intervenues depuis 1958 expliquent la longueur de ce texte fondamental, situé au sommet de la hiérarchie des normes. L'enjeu reste cependant de trouver un équilibre entre permettre les révisions de la Constitution et éviter la dénaturation ou l'instrumentalisation de cette norme, dont la vocation première est d'organiser les pouvoirs publics et les relations entre eux.

Ainsi, les mécanismes autorisant les révisions de la Constitution sont encadrés (I), ce qui n'a pas empêché de réviser le texte à plusieurs reprises (II), la pratique révisonnière ayant aussi permis de renforcer des droits au prix de certaines critiques (III).

I. L'encadrement des mécanismes révisonnels

La révision de la Constitution est prévue à l'article 89 de ce texte, mais a aussi été permise en pratique par l'usage contesté de l'article 11, dédié au référendum législatif.

L'article 89 de la Constitution permet en effet de réviser le texte en conférant la possibilité au Gouvernement de déposer un projet de révision constitutionnelle, et au Parlement celle de déposer une proposition de révision. Ce mécanisme est encadré car le projet ou la proposition doit être voté par les deux chambres dans les mêmes termes. Cette règle a eu pour conséquence de conférer au Sénat un véritable pouvoir de blocage, notamment lorsqu'il s'agit de révisions avec des incidences sur son champ de compétence. Une fois le texte adopté par le Parlement, le Président de la République doit le soumettre au référendum s'il s'agit d'une proposition de révision. En revanche en cas de projet de révision, il a le choix de le soumettre au référendum ou au Congrès, qui réunit les deux chambres à Versailles. Elles doivent voter la révision à la majorité des 3/5. Aujourd'hui, aucune révision constitutionnelle n'a été le fruit d'une proposition de révision, démontrant l'importance du Gouvernement en la matière. Par ailleurs, la dernière révision adoptée par référendum a été marquée par un taux d'abstention record, le quinquennat ayant été adopté malgré 70 % d'abstention.

Pour contourner les règles strictes de l'article 89 et le blocage possible du Sénat, Charles de Gaulle a eu recours à l'article 11 de la Constitution, pourtant dédié au référendum législatif, pour permettre l'adoption de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, par la voie du référendum. Cette pratique a été critiquée mais démontre la capacité d'adaptation de la lettre de la Constitution. Surtout, malgré le risque plébiscitaire, le Conseil constitutionnel s'est déclaré incompétent pour contrôler la loi ainsi adoptée par le peuple, qui exerce son pouvoir souverain (décision loi référendaire de 1962).

Les mécanismes encadrant les révisions de la Constitution ont rendu possible l'adaptation du texte aux évolutions de la société et sa correction.

II. Les révisions de la Constitution : adaptation et correction de la Constitution

Les multiples révisions constitutionnelles intervenues depuis 1958 ont permis d'adapter le texte face à l'«européanisation du droit», de poursuivre l'objectif de décentralisation sur le territoire et de limiter les dérives de la rationalisation du parlementarisme souhaitée par les constituants de 1958.

D'abord, les révisions de la Constitution adoptées après la

ratification du Traité de Maastricht ont conduit à adapter le texte constitutionnel à l'évolution du cadre européen, l'influence de l'Union européenne se faisant de plus en plus grande. Un titre de la Constitution a ainsi été consacré à l'Union européenne, témoignant de l'actuel « ordre juridique intégré ». Les articles 88-4 et 88-6 donnent d'ailleurs certains pouvoirs au Parlement en la matière, qui est informé par le ministre des affaires étrangères des projets de directives et de règlements de l'Union européenne, et qui peut à ce sujet voter une résolution. Par ailleurs les parlementaires veillent au respect du principe de subsidiarité du droit de l'UE.

Ensuite, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a eu pour objectif de poursuivre le mouvement de décentralisation initié par les lois Defferre de 1982, inscrivant le principe de subsidiarité permettant de donner une priorité de décision aux collectivités locales pour les décisions concernant leur territoire. L'article 72-1 a ainsi été modifié pour renforcer l'échelon local, en mettant en place des mécanismes de démocratie participative tels que le droit de pétition ou les référendums locaux.

Enfin, les révisions de la Constitution adoptées dans les années 1990-2000 ont permis de limiter les excès constatés du parlementarisme rationalisé, si cher aux constituants de 1958 qui souhaitaient limiter la toute puissance du Parlement et la valise des gouvernements. Une révision de 1995 a ainsi instauré la session parlementaire unique, remplaçant les deux sessions initiales et permettant au Parlement de siéger de manière continue sur plusieurs mois. La révision du 23 juillet 2008 apparaît cependant la plus marquante en termes de revalorisation du Parlement, permettant le partage de l'ordre du jour des assemblées (article 48) entre les parlementaires et le Gouvernement, deux semaines par mois lui étant réservées. Les commissions permanentes ont été constitutionnalisées (article 43) chargées d'examiner les textes avant le vote en assemblée. Par ailleurs, l'article 49 al. 3, article phare de la rationalisation du parlementarisme, a été réformé pour limiter son usage à trois fois par session : une fois sur une loi de finances, une fois sur une loi de financement de la sécurité sociale, et une fois sur un autre texte. Son usage répété sur un même texte par le Gouvernement d'Elizabeth Borne a cependant été critiqué de sorte que la revalorisation du Parlement ne semble pas terminée.

Les révisions de la Constitution ont aussi eu pour objectif de conforter des droits, la récente révision de mars 2024 ayant été à ce sujet critiquée.

III. Les révisions de la Constitution : occasions de renforcer les droits

Alors que la Constitution a initialement pour rôle d'organiser les relations entre les pouvoirs publics, les récentes révisions ont d'une part instauré un mécanisme de protection renforcée des droits, et d'autre part consacré des droits directement dans la norme suprême.

La révision précitée de 2008 a instauré la question prioritaire de constitutionnalité à l'article 61-1 de la Constitution, permettant un contrôle a posteriori de la loi par le Conseil constitutionnel. La QPC garantit ainsi le respect de l'Etat de droit. Tout justiciable peut poser une QPC à l'occasion d'un litige, sous réserve de remplir les conditions prévues pour filtrer la saisine (question nouvelle, sérieuse, droits invocables). Le Conseil constitutionnel contrôlant la loi par rapport au bloc de constitutionnalité (décision Liberté d'association de 1971), l'ouverture de la QPC est une révolution pour la garantie des droits, d'autant que la décision du Conseil constitutionnel peut conduire à abroger des dispositions, abrogation qui vaut erga omnes. Par ailleurs, la révision de 2008 a aussi modifié l'article 16 en donnant la possibilité pour soixante députés ou sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel 30 jours après la mise en place des pouvoirs de l'article 16, celui-ci pouvant s'autosaisir au bout de 60 jours. Une telle réforme donne ainsi au Conseil constitutionnel le pouvoir de contrôler la mise en œuvre de cet article, qui limite les droits et libertés.

De plus, la récente révision du 8 mars 2024 a modifié l'article 34 de la Constitution pour confier au législateur la mission de fixer les règles pour préserver le droit à l'avortement. Cette révision adoptée par le Congrès a conduit à des interrogations sur l'emplacement du texte dans la Constitution, sur sa rédaction, mais aussi sur l'utilité de cette révision, certains craignant une instrumentalisation du texte constitutionnel au nom des droits et libertés, avançant le risque d'ouvrir une boîte de Pandore alors que l'objet premier de la Constitution est d'organiser les pouvoirs publics et non les droits.

Ainsi, les diverses révisions de la Constitution ont démontré l'adaptabilité de la Constitution de 1958 aux besoins de la société, ce qui justifie son maintien encore à l'heure actuelle et explique en partie la longévité de la V^e République.

Concours : 1^{er} 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.

2) Le ministre

L'intérêt porté par l'opinion publique à la récente mise en examen du ministre de la Justice Eric Dupont. Joutti témoigne tout à la fois de l'importance du rôle du ministre dans la vie politique et de l'attente d'exemplarité portée par les citoyens à l'égard des ministres.

Le ministre est un membre du Gouvernement. Il est donc rattaché au pouvoir exécutif. Nommé par le Président de la République sur proposition du Premier ministre en vertu de l'article 8 de la Constitution, il est à la tête d'un ministère. Quant au Premier ministre, il est nommé par le Président de la République en fonction de la majorité parlementaire. L'ensemble des ministres constitue le Gouvernement, dont l'action est en principe dirigée par le Premier ministre. En ce qu'ils ne sont pas élus et occupent une place primordiale au sein du pouvoir exécutif, les ministres ont vu leur obligation d'exemplarité renforcée, l'opinion publique ne tolérant aucun écart. Il s'agit alors de trouver un équilibre entre la place occupée par le ministre, importante du fait de son appartenance au Gouvernement, et le respect des exigences s'imposant à eux, dans une période de pénalisation de la vie politique.

Ainsi, en ce qu'il est un membre du Gouvernement, le ministre occupe un rôle important au sein du pouvoir exécutif (I), ce qui conduit à s'interroger quant aux conditions d'engagement de sa responsabilité individuelle en cas d'actes commis dans le cadre de ses fonctions (II).

I. La place importante du ministre, membre du Gouvernement

En tant que responsable à la tête d'un ministère, le ministre est doté d'un pouvoir réglementaire d'organisation au sein de son ministère (arrêt Jamart du Conseil d'Etat, 1936). Il dirige l'action de son

ministère, l'action globale du Gouvernement étant dirigée en principe, en vertu de l'article 20 de la Constitution, par le Premier ministre. Ce dernier est un ministre avec un statut très particulier, et en période de fait majoritaire, l'action du Gouvernement est en pratique assurée par le Président de la République, qui est de la même couleur politique que son premier ministre. Il n'y a qu'en période de cohabitation que le Premier ministre gouverne réellement. Toujours est-il que le ministre appartient au Gouvernement dont l'action globale sera dirigée par le Premier ministre ou le Président.

En tant que membre du pouvoir exécutif, le ministre s'expose à certaines incompatibilités, sa mission étant incompatible avec le statut de parlementaire, membre du pouvoir législatif. En effet, en vertu du principe de séparation des pouvoirs de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, le ministre, quand il est nommé, est tenu de laisser son siège de parlementaire à un remplaçant. Depuis 1995, il est prévu qu'il retrouve son siège à sa sortie du Gouvernement.

Par ailleurs, en tant que membre du Gouvernement, le ministre est amené à participer à l'élaboration de la loi en vertu de l'article 39 de la Constitution, qui opère un partage entre Parlement et Gouvernement dans un souci de rationalisation du parlementarisme. Ainsi, le ministre pourra participer au dépôt de projets de loi, pris en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, au Parlement. Certaines lois sont ainsi nommées en fonction du ministre qui les a initiées (loi Veil, loi Sapin, loi El Khomri...). De la même façon, le ministre sera amené à participer à l'élaboration de décrets pris en Conseil des ministres ou d'ordonnances (article 38 de la Constitution). La loi du 20 novembre 2023 a ainsi confié au Gouvernement la tâche de réformer à droit constant le Code de procédure pénale, en l'habilitant à cet effet pour un délai de deux ans.

Enfin, en tant que membre du Gouvernement, le ministre sera susceptible de devoir quitter son poste en cas d'engagement de la responsabilité collective du Gouvernement. Celui-ci est en effet responsable politiquement devant l'Assemblée nationale, conformément à la tradition du régime parlementaire. L'article 49 de la Constitution organise les mécanismes d'engagement de la responsabilité gouvernementale, l'engagement de cette responsabilité n'étant pas contraignant devant le Sénat (49 al. 4). Le Gouvernement peut engager sa responsabilité sur une déclaration de politique générale (49 al. 1) : le Premier ministre, après décision prise en Conseil des ministres, engage la responsabilité collective devant l'Assemblée nationale. Celle-ci peut aussi d'elle-même voter une motion de

censure à l'initiative d'1/10 des députés (49 al. 2), qui doit être votée dans les 48 heures. Depuis 1958, un seul Gouvernement a dû démissionner du fait d'une motion de censure, ceci s'expliquant par le phénomène de majoritarisation de la vie publique. Quant à l'article 49.3, il permet au Gouvernement de provoquer une motion de censure, qui doit être votée à la majorité absolue dans les 24h, sans quoi le texte est considéré comme adopté. Cet article, bien qu'en pratique difficilement applicable par les parlementaires, permet en théorie de pouvoir faire démissionner tous les ministres. Cependant, rien n'empêche qu'un ministre soit ultérieurement renommé au Gouvernement.

Ainsi, le ministre occupe une place importante en tant que membre du Gouvernement. Cependant, des interrogations existent quant à sa responsabilité individuelle tant politique que pénale.

II. L'engagement questionné de la responsabilité du ministre

S'agissant de la responsabilité politique individuelle du ministre, il n'existe pas en France de principe équivalent à celui d'« accountability » en Angleterre, qui implique que le ministre démissionne de lui-même pour des actes commis dans le cadre de sa politique. En effet, même lorsque l'opinion publique désapprouve des actes politiques d'un ministre, celui-ci ne se sent pas « redevable » et ne démissionne pas en pratique.

S'agissant de la responsabilité pénale du ministre, il convient de s'intéresser d'une part à la lettre de la Constitution, d'autre part à la pratique et au phénomène de pénalisation de la vie politique.

D'une part, l'article 68-1 de la Constitution prévoit la compétence de la Cour de justice de la République, créée en 1993, pour juger de la responsabilité pénale des ministres pour les actes commis dans le cadre de leurs fonctions. Cette institution, composée de parlementaires, peut être saisie par tout justiciable. Cependant, nombre de requêtes sont rejetées lors du filtrage opéré par la Commission des requêtes. L'existence de la CJR témoigne de la particularité de la responsabilité pénale des ministres agissant en qualité, qui échappe en principe à la compétence des juridictions ordinaires. La CJR a notamment été saisie lors de la crise sanitaire s'agissant de la responsabilité d'Agnès Buzyn, alors ministre de la Santé, pour mise en danger de la vie d'autrui dans le cadre de sa gestion de la crise sanitaire.

Cependant, la compétence et l'existence même de la CTR est contestée, puisqu'elle condamne rarement les ministres, et que lorsque leur responsabilité est engagée, ils sont la plupart du temps dispensés de peine, comme en témoigne l'affaire du sang contaminé de 1994. Ce faible taux de condamnations ne satisfait pas l'opinion publique, qui avance parfois l'impunité des ministres. L'existence de la CTR étant questionnée, les projets de révision constitutionnelle de 2013, porté par François Hollande, et de 2018 (« pour un renouveau de la vie démocratique ») porté par Emmanuel Macron, préoyaient ainsi la suppression de cette institution. Ces projets n'ayant finalement pas été adoptés, la réponse récemment trouvée a été de soumettre la question de la responsabilité pénale des ministres à la justice ordinaire, au risque d'une pénalisation de la vie politique.

Ce glissement opéré vers la justice ordinaire induit le risque de mélanger politique et justice et de ce fait, de ne pas faire tarir les critiques visant la responsabilité des ministres.

Ainsi, l'importance du ministre au sein du pouvoir exécutif implique de repenser l'effectivité de l'engagement de sa responsabilité pénale, qui pourrait être soumise à la justice ordinaire à condition que les juges respectent leur devoir de neutralité d'une façon encore plus renforcée s'agissant de la politique en l'espèce, au risque sinon de voir se multiplier les critiques envers un « gouvernement des juges ».