



## La Constitution en 20 questions :

### QU'EST-CE QUE LA CONSTITUTION ?

Auteur : Bertrand MATHIEU

#### La Constitution, règle de droit suprême

La Constitution est un acte de souveraineté. C'est au sein d'un État démocratique la règle qu'un peuple se donne à lui-même.

La Constitution est formellement une norme juridique supérieure à l'ensemble des autres normes juridiques produites et applicables dans l'ordre juridique national. Cette suprématie est en général assurée par des mécanismes de contrôle de constitutionnalité assurés soit par les juges ordinaires, soit par un juge spécialisé, en France le Conseil constitutionnel. La Constitution est élaborée selon une procédure spéciale faisant intervenir directement le Peuple, ou adoptée par ses représentants, le plus souvent selon une procédure particulière (par exemple en France, sous la V<sup>e</sup> République un vote par le Congrès, c'est à dire l'Assemblée nationale et le Sénat réunis, à la majorité des trois cinquièmes).

Sur le plan substantiel, une Constitution contient deux types de règles. D'une part des règles relatives au fonctionnement des institutions, d'autre part des règles relatives aux droits garantis aux individus. Cette conception de la Constitution est inscrite dans l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen selon lequel : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminées, n'a point de Constitution ». S'agissant des aspects institutionnels, la Constitution détermine la nature de l'État (par exemple État unitaire ou fédéral), le régime politique (par exemple régime parlementaire ou présidentiel), la nature des pouvoirs (par exemple existence, ou non, d'un pouvoir juridictionnel), la désignation des gouvernants (par exemple élection du chef de l'État) et la définition de leurs compétences (par exemple répartition des compétences entre le législateur et le gouvernement). Par ailleurs, la Constitution exprime un certain nombre de valeurs (par exemple l'égalité ontologique entre les hommes), pose un certain nombre de principes (par exemple la souveraineté nationale) et décline un certain nombre de droits (par exemple la liberté d'expression).

Historiquement la notion de Constitution est liée à l'État. Mais le développement d'ordres juridiques non étatiques comme l'Union européenne a conduit à s'interroger sur la question de savoir si de tels ordres pouvaient être dotés d'une Constitution.

#### La Constitution française, un texte composite

La Constitution française actuellement en vigueur est celle de la V<sup>e</sup> République. Elle a été approuvée par le référendum du 28 septembre 1958 et porte la date de sa promulgation par le Président de la République : le 4 octobre 1958. Elle a fait depuis lors l'objet de maintes révisions partielles. La plus importante est celle opérée par la loi constitutionnelle du 6 novembre 1962. Cette révision instaure l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. Les effets de cette réforme ont été renforcés par l'adoption en 2000 du quinquennat présidentiel qui



s'est substitué au septennat. D'autres révisions ont eu pour objet d'adapter la Constitution à la construction européenne et de prendre acte du transfert à l'Union européenne de compétences relevant de l'exercice de la souveraineté nationale. Enfin, en 2008, une réforme d'une grande ampleur a eu pour objet de rééquilibrer le fonctionnement des institutions en faveur du Parlement et de renforcer la protection des droits des citoyens.

La Constitution de la V<sup>e</sup> République est constituée non seulement des articles numérotés qu'elle contient, mais aussi d'un certain nombre de dispositions auxquelles elle renvoie. Ces textes concernent essentiellement les droits et libertés fondamentaux. Il en est ainsi de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, du Préambule de la Constitution de 1946, qui renvoie aux principes de 1789 et énonce de nouveaux « principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps » et de la Charte de l'environnement de 2004. Par un effet de « poupées gigognes », le Préambule de 1946 renvoie lui-même aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, c'est à dire des principes fixés par des grandes lois de la République, notamment de la III<sup>e</sup> République. C'est ainsi l'ensemble du patrimoine républicain relatif à la protection des droits et libertés qui est intégré dans la Constitution ; mais aussi des droits, et devoirs, qui concernent des questions nouvelles et considérées comme essentielles, comme la protection de l'environnement.

Ainsi l'ensemble des règles de nature et de niveau constitutionnels qui composent la Constitution, au sens plein du terme, est formé de parties datant de périodes différentes. Il s'ensuit que certaines contradictions peuvent apparaître entre elles, notamment par exemple entre les principes de 1789 inspirés par l'individualisme libéral et ceux de 1946 marqués par une empreinte sociale. La solution de ces difficultés renvoie au problème général de l'interprétation de la Constitution dont on dira plus loin quelques mots.

### **Constitution, lois organiques, lois ordinaires**

Certaines questions intéressant l'organisation de l'État et l'exercice du pouvoir ne sont pas traitées par la Constitution qui les renvoie à la loi.

Dans certains cas (statut de la magistrature par exemple), le Parlement doit alors voter des lois organiques selon une procédure plus difficile que celle des lois ordinaires. Les lois organiques ont une valeur supérieure à celle des lois ordinaires mais inférieure à celle de la Constitution.

Dans d'autres cas, la Constitution renvoie à la simple loi « ordinaire ». Par exemple le mode de scrutin pour l'élection des députés est fixé par une loi ordinaire malgré l'importance politique considérable qui s'attache au choix entre scrutin majoritaire et scrutin proportionnel.

### **Constitution, droit international et droit européen**

L'une des questions majeures auxquelles est confronté l'ordre juridique constitutionnel national concerne ses rapports avec les ordres juridiques internationaux (Nations unies, Conseil de l'Europe...) et communautaire (Union européenne). Dans l'ordre juridique national, les normes constitutionnelles prévalent sur les normes internationales et européennes, mais la reconnaissance constitutionnelle spécifique de l'appartenance de la France à l'Union européenne conduit à reconnaître une prévalence à certaines normes communautaires, sous réserve du respect des règles et principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France (décision 2006-540 DC).



## **La constitutionnalisation du droit français**

La tradition française antérieure à 1958 donnait à la Constitution une portée plus politique que juridique. Le droit constitutionnel traitait du pouvoir politique ; il n'était pas porteur de principes fondamentaux effectivement valables hors du droit public.

Cette situation a profondément changé. Non seulement la Constitution est directement présente et agissante dans les domaines du droit public (droit administratif, droit fiscal notamment) mais elle intervient en droit pénal et en droit privé. Beaucoup de décisions du Conseil constitutionnel ont pour objet de contrôler la constitutionnalité de lois concernant les personnes privées en matière civile, commerciale, sociale, etc.

## **La jurisprudence du Conseil constitutionnel**

Cette constitutionnalisation tient essentiellement à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Cet organe a pour mission de vérifier que la loi respecte la volonté du Constituant, expression directe et initiale de la souveraineté démocratique. Ainsi, comme l'a affirmé le Conseil constitutionnel (décision 85-197 DC) : « la loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution ». Ce contrôle porte sur le respect de l'ensemble des exigences constitutionnelles, par exemple aussi bien celles relatives à la procédure législative que celles relatives à la liberté contractuelle ou au droit de grève.

Le juge interprète alors la Constitution, le cas échéant à la lumière du droit comparé et du droit international. Il est souvent amené à opérer un contrôle de la conciliation opérée par le législateur entre des principes potentiellement contradictoires dans leur application (par exemple la liberté d'information des journalistes et le respect de la vie privée) en utilisant le principe de proportionnalité. Mais le juge constitutionnel ne crée pas à proprement parler de normes constitutionnelles. Au demeurant, il ne peut contrôler ni les lois constitutionnelles, ni les lois référendaires, expression directe de la souveraineté nationale, car censeur de la loi, il est serviteur de la Constitution. L'ensemble de la jurisprudence du Conseil constitutionnel est inséparable du texte constitutionnel qu'elle applique et dont elle enrichit l'interprétation.

## **Présence et avenir de la Constitution**

La constitutionnalisation de l'ensemble des branches du droit et « l'appropriation » par les citoyens des droits que leur reconnaît la Constitution devraient connaître un grand développement du fait de l'instauration, en 2008, d'une exception d'inconstitutionnalité qui permet à tout justiciable de soulever devant un juge, à l'occasion d'un litige, l'inconstitutionnalité de la loi qui lui est appliquée, à charge pour le juge, de saisir de cette question le Conseil d'État et la Cour de cassation qui, s'ils l'estiment fondée, la soumettront au Conseil constitutionnel qui pourra le cas échéant abroger la disposition législative contestée.

Sur le plan institutionnel, la Constitution de 1958 qui a fait preuve de sa solidité et de son efficacité, dans le cadre de configurations politiques variées, a été modernisée et rééquilibrée par la réforme de 2008, ce qui est peut être un gage de sa pérennité.

Comme l'écrivait ici, en 1998, Georges Vedel : « Peut-être ce que la Constitution de 1958 a apporté de plus neuf et de plus assuré pour l'avenir, c'est cette " présence " (...). La Constitution n'est plus alternativement, comme très souvent dans le passé, un majestueux document philosophique ou un code de la route parlementaire, dans les deux cas étranger au citoyen et à sa vie personnelle et quotidienne. Elle est descendue parmi les hommes. »

*Quarantième anniversaire de la Constitution (2008)*