

Act' CONCOURS

2027
2028

Droit public



- Les connaissances en chapitres synthétiques
- L'actualité la plus récente
- Perspectives et débats

CONCOURS ADMINISTRATIFS / SCIENCES PO / LICENCE

Julien Sorin
Guillaume Thobaty
David Terme



Droit public

2027-2028

Actu'
CONCOURS

collection dirigée par Julien Sorin

Droit public

2027-2028

Julien Sorin

Guillaume Thobaty

David Terme



Collection
Actu' Concours

Retrouvez tous les titres de la collection
sur www.editions-ellipses.fr



Les opinions soutenues dans cette collection n'engagent que les auteurs
et en aucun cas les institutions au sein desquelles ils exercent leurs activités.

Conception graphique couverture : Éric VIGIER

Conception graphique intérieur : Aline DEVILLARD

Mise en pages : Soft Office

ISBN 9782340-117716

Dépôt légal : juillet 2026

©Ellipses Édition Marketing S.A.

8/10 rue la Quintinie 75015 Paris



Le Code de la propriété intellectuelle et artistique n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article L. 122-5, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale, ou partielle, faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

www.editions-ellipses.fr

Avant-propos

Selon les mots de Prosper Weil, le droit public assure, mission ardue entre toutes, le « miracle » de la soumission de l'État à la règle de droit. Il est ainsi moins un droit de compromis entre deux parties qu'un droit d'autodiscipline, s'imposant à son auteur, qui en constitue le principal destinataire.

Témoignant de cet effort progressif d'encadrement de la puissance publique, le droit public est, nécessairement, un droit qui hésite et évolue, par flux et reflux, recherchant les voies d'un perfectionnement continu de l'État de droit, dans le respect de l'intérêt général.

Ce sont ces mouvements juridiques récents, au moins autant que leur socle historique, que cet ouvrage (dont les premières éditions ont été rédigées avec le concours précieux de Matthias Fekl, de Marie Sirinelli et de Fabrice Brétéché) cherche à retracer. Cette nouvelle édition propose ainsi une actualisation des chapitres du manuel initialement publié en 2008, mais également des chapitres qui sont venus ultérieurement le compléter, tels ceux consacrés à la sécurité juridique, à la fonction publique, à la laïcité ou au droit des étrangers, qui tentent de mettre l'accent sur des principes désormais placés au cœur des préoccupations du législateur et du juge.

Nourri autant que possible d'actualité, cet ouvrage l'est toutefois également de réflexions plus anciennes, issues des *Questions de droit public* publiées par Ellipses en 2007, dont le substrat a été partiellement absorbé par ce nouveau volume, à commencer par son avant-propos.

Le souhait des auteurs est ainsi que cette nouvelle édition soit la plus riche possible, et qu'elle offre à ses lecteurs matière à des révisions sereines mais également à une réflexion dynamique sur le droit de leurs institutions et de leur administration.

Sommaire

Avant-propos3

Abréviations7

Droit constitutionnel9

Fiche 1. Les imperfections institutionnelles de la V^e République..... 11

Fiche 2. Les transformations de la souveraineté nationale.....34

Fiche 3. L’avenir de la hiérarchie des normes67

Fiche 4. Les mutations de la norme.....102

Droit administratif.....129

Fiche 5. La réforme de l’État.....131

Fiche 6. Les collectivités territoriales aujourd’hui148

Fiche 7. La dynamique des démembrements de l’administration centrale :
les établissements publics et les autorités administratives indépendantes169

Fiche 8. La sécurité juridique.....194

Fiche 9. La procédure administrative non contentieuse.....215

Fiche 10. Les mutations du service public en France.....232

Fiche 11. Les évolutions récentes de la notion d’ordre public.....259

Fiche 12. Le recours croissant de l’administration aux techniques de droit privé.....284

Fiche 13. Les mutations du droit de la domanialité publique.....302

Fiche 14. La responsabilité de l’administration face à la judiciarisation de la société.....325

Fiche 15. Le développement des pouvoirs du juge administratif.....356

Fiche 16. La transformation de la fonction publique : vers un droit de l’emploi public.....397

Libertés publiques.....435

Fiche 17. Le développement des droits fondamentaux : aspects procéduraux.....437

Fiche 18. Le développement des droits fondamentaux : aspects substantiels467

Fiche 19. Le droit des étrangers498

Fiche 20. Laïcité, religion et République524

Abréviations

AJDA : Actualité juridique – Droit administratif

CC : Conseil constitutionnel

CE : Conseil d'État

CEDH : Cour européenne des droits de l'homme

CJA : Code de justice administrative

CJUE : Cour de justice de l'Union européenne

ConVEDH : Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

D : Recueil Dalloz

DA : Droit administratif

GAJA : Grands arrêts de la jurisprudence administrative

JCP : Semaine juridique

QPC : Question prioritaire de constitutionnalité

RDP : Revue du droit public

RDUE : Revue du droit de l'Union européenne

RFAP : Revue française d'administration publique

RFDA : Revue française de droit administratif

RFDC : Revue française de droit constitutionnel

Droit constitutionnel

Les imperfections institutionnelles de la V^e République

La V^e République est un régime mixte, mi-présidentiel, mi-parlementaire. Elle a assuré la stabilité institutionnelle voulue par le général de Gaulle, tout en faisant l'objet de critiques récurrentes, en raison notamment de la relative faiblesse du Parlement. Le « rapport Balladur » a fait de nombreuses propositions de réformes pour remédier à ces insuffisances, par un exécutif mieux contrôlé, un parlement renforcé et des droits nouveaux pour les citoyens. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a été l'occasion d'une importante révision de la Constitution sans pour autant conduire à un changement de régime. Si la loi organique du 22 janvier 2014 interdit, à compter de 2017, le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, des améliorations substantielles de nos institutions sont encore envisageables à l'heure où la séquence politique et parlementaire associée à la réforme des retraites a conduit certains à évoquer en France l'existence d'une situation de « crise démocratique ».

Historique

1958 – De la IV^e à la V^e République

La crise d'Alger et la constitution, le 13 mai 1958, d'un Comité de salut public, conduisent au retour du général de Gaulle, investi le 1^{er} juin par l'Assemblée nationale. Le 29 juillet, le Comité consultatif constitutionnel créé par la loi du 3 juin est saisi de l'avant-projet de Constitution préparé par le Gouvernement. Le projet de Constitution est présenté le 4 septembre aux Français par le général de Gaulle et soumis au référendum. Michel Debré et plusieurs membres du Conseil d'État ont participé à la préparation de ce projet.

Le 28 septembre 1958, la nouvelle Constitution est approuvée par le peuple français par référendum. Elle entre en vigueur le 4 octobre 1958.

1962 – Élection du président de la République au suffrage universel direct

Le 21 octobre 1958, Charles de Gaulle est élu président de la République par un collège élargi, regroupant environ 80 000 grands électeurs. Pour parachever le nouveau régime constitutionnel issu de la Constitution du 4 octobre 1958, il propose que le Président soit élu non plus par un tel collège, mais par le peuple français dans son ensemble, au suffrage universel direct. Ainsi directement légitimé par les suffrages populaires, le Président, seul représentant de la nation tout entière, verrait confirmé son rôle de « clé de voûte » (Michel Debré) des institutions. Cette proposition est soumise au peuple par référendum. Normalement, la Constitution prévoit, pour sa révision, une procédure spécifique, définie par l'article 89, article unique du titre XVI (« De la révision »). Cette procédure suppose cependant l'accord des assemblées, et notamment du Sénat, pour mener à bien un projet de révision constitutionnelle. Or, le Sénat est, à cette époque, farouchement hostile à l'élection du Président au suffrage

universel direct. C'est pourquoi, le général de Gaulle décide de soumettre le projet à référendum sur le fondement de l'article 11 de la Constitution, aux termes duquel « *Le président de la République [...] peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics* ». Le recours à cet article a été particulièrement controversé à l'époque, le président du Sénat, Gaston Monnerville, n'hésitant pas à parler de « forfaiture ». La réforme est cependant adoptée, après avoir obtenu 62 % des suffrages exprimés lors du référendum du 28 octobre.

1971 et 1974 – Extension du contrôle de constitutionnalité

La Constitution de la V^e République met en place un organe spécifiquement en charge, avec d'autres attributions, notamment en tant que juge électoral, du contrôle de constitutionnalité des lois : c'est le Conseil constitutionnel, régi par le titre VII de la Constitution.

Initialement, le Conseil constitutionnel se définit lui-même comme un « *organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics* » (Conseil constitutionnel 6 novembre 1962, Élection du président de la République au suffrage universel direct, n° 62-20 DC). Sa mission principale consiste à faire respecter le partage de compétences entre domaines de la loi et du règlement, posé aux articles 34 et 37 de la Constitution.

L'affirmation du Conseil constitutionnel comme véritable juge constitutionnel s'effectue ensuite en deux étapes principales :

- En 1971, dans sa décision du 16 juillet 1971 (n° 71-44 DC), dite « Liberté d'association », il procède à une extension des normes de référence de son contrôle, qui va le transformer non seulement en un juge de la procédure vérifiant le respect du partage de compétences entre domaines de la loi et du règlement, mais en véritable juge du fond. En effet, dans cette décision, le Conseil constitutionnel fait référence au préambule de la Constitution de 1958. Or, celui-ci mentionne lui-même la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (DDHC) et le préambule de la Constitution de 1946, lequel fait référence aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR), tout en listant les principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps (PPNT). À compter de cette décision, le Conseil constitutionnel incorpore ainsi les libertés publiques au « bloc de constitutionnalité ». Ce bloc est constitué de la Constitution, de la DDHC, des PFRLR, des PPNT, enrichis par les principes et objectifs de valeur constitutionnelle consacrés par la jurisprudence et complétés, enfin, avec la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005, par la Charte de l'environnement adossée à la Constitution.
- En 1974, le constituant réforme la saisine du Conseil constitutionnel, ce qui conduit à un contrôle quasi systématique de la constitutionnalité des lois. La loi constitutionnelle du 29 octobre 1974 permet en effet à soixante députés ou à soixante sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel, tandis qu'auparavant, la saisine était réservée au président de la République, au

Premier ministre, au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat. Cette réforme ouvre, de fait, le droit de saisine du Conseil constitutionnel à l'opposition parlementaire, laquelle va largement utiliser ce droit de déférer les lois devant le juge constitutionnel. C'est un pas important vers le « Gouvernement de la Constitution », pour reprendre l'expression du doyen Georges Vedel.

1992-2008 – Modernisation des institutions et construction européenne

- La période comprise entre 1992 et 2008 est la période la plus intense de révision de la constitution puisqu'en seulement dix-sept ans dix-neuf des vingt-quatre révisions totales qu'aura connues la Constitution sont menées alors que la période 1958-1992 n'en avait connu que cinq et que la dernière, de portée mineure, liée à la question de l'intérim du président de la République, remontait à 1976.
- Deux grands mouvements peuvent être schématiquement décrits : l'accompagnement de l'approfondissement de la construction européenne et la modernisation des institutions avec la poursuite du mouvement de décentralisation.

1. L'approfondissement de la construction européenne

- Les grandes avancées de l'intégration européenne ont nécessité des révisions de la constitution pour pouvoir ratifier les traités les plus importants (Traité de Maastricht, 1992 ; Traité d'Amsterdam, 1999 ; Traité établissant une constitution pour l'Europe, 2005 ; Traité de Lisbonne en 2008 suite au référendum du 29 mai 2005 à l'issue duquel 54, 87 % des Français se sont opposés au projet de constitution européenne).

2. L'approfondissement de la décentralisation et la modernisation des institutions

- Sur le plan interne, la Constitution est modernisée avec plusieurs révisions, sur le plan institutionnel, de portée moyenne, (création de la Cour de justice de la République, 1993 ; réduction de la durée du mandat du président de la République de sept à cinq ans, 2000) et importantes sur le plan sociétal (égalité entre les femmes et les hommes, 1999 ; insertion de la Charte de l'environnement dans le bloc de constitutionnalité, 2005 ; interdiction de la peine de mort, 2007) avant la réforme issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République qui introduit plusieurs modifications dont la question prioritaire de constitutionnalité (QPC). L'autre mouvement c'est l'approfondissement de la décentralisation. L'« acte I », le plus important, s'était déroulé sous le premier septennat de François Mitterrand, à droit constitutionnel constant. L'acte II est lui constitué, dans son volet constitutionnel, par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 qui modifie notamment l'article 1^{er} du texte de la Constitution en insérant la mention de l'organisation décentralisée de la République. La dernière révision a permis, par la loi du 8 mars 2024 votée par le Congrès et la modification de l'article 34 au terme

de la procédure prévue par l'article 89, la constitutionnalisation du droit à l'interruption volontaire de grossesse (IVG), faisant de la France le premier pays à inscrire un tel droit dans sa loi fondamentale.

Connaissances de base

Un régime à l'équilibre singulier

Un régime mi-présidentiel, mi-parlementaire

Le régime politique institué par la Constitution de 1958 est un régime mixte, mi-présidentiel, mi-parlementaire. La définition présidentialiste du régime a été formulée par le général de Gaulle dans sa conférence de presse du 31 janvier 1964. Le Président y est la clé de voûte du système. Seul élu direct de la Nation tout entière, il dispose en outre d'importantes prérogatives :

- c'est lui qui nomme le Premier ministre et, sur proposition de celui-ci, les autres membres du Gouvernement (article 8 de la Constitution) ;
- il peut soumettre au référendum les projets de loi portant sur les champs énumérés à l'article 11 de la Constitution ;
- il peut dissoudre l'Assemblée nationale (article 12 de la Constitution) ;
- il signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres et nomme aux emplois civils et militaires de l'État (article 13) ;
- en vertu de la tradition, il dispose d'un large « domaine réservé » en matière de politique étrangère et de défense nationale ;
- l'article 16 de la Constitution lui ouvre des pouvoirs exceptionnels en temps de crise.

Dans le même temps, la V^e République est aussi une République parlementaire. En effet, si le Premier ministre et les membres du Gouvernement tirent leur existence et leur légitimité de leur nomination par le président de la République (article 8), le Gouvernement est « responsable devant le Parlement » (article 20). Le Premier ministre peut engager devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme, sur une déclaration de politique générale, ou sur le vote d'un texte, et l'Assemblée nationale peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure (article 49).

Un exécutif bicéphale

La V^e République se distingue des principales démocraties libérales par son exécutif bicéphale.

Le droit constitutionnel comparé distingue deux principaux types de régimes : soit un régime clairement présidentialiste à exécutif unique, dont l'exemple-type est donné par les États-Unis. Soit des régimes parlementaires, où le chef de gouvernement est à la tête du pouvoir exécutif. Le chef de l'État est alors principalement doté de prérogatives symboliques et ne dispose que

de manière résiduelle d'attributions politiques et juridiques, qu'il s'agisse d'un président dans les républiques (comme c'est le cas en Allemagne, en Italie ou au Portugal), ou d'un roi ou d'une reine dans les monarchies parlementaires (comme en Belgique, en Espagne ou en Grande-Bretagne par exemple).

La Constitution de 1958 procède, quant à elle, à un partage subtil d'attributions entre le président de la République et le Premier ministre :

- le Premier ministre exerce ainsi le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires, sous réserve des dispositions de l'article 13 (article 21 de la Constitution) ;
- de même, il contresigne, le cas échéant avec les ministres responsables, les actes du président de la République mentionnés à l'article 19 de la Constitution.

L'apogée du parlementarisme rationalisé

La Constitution de 1958 est née de l'échec des Républiques antérieures, incapables de faire face aux crises de l'Histoire. Or, tant la troisième que la quatrième Républiques étaient des Républiques parlementaires, marquées par la prédominance, non seulement du Parlement, mais des partis politiques, dont les alliances faisaient et défaisaient les gouvernements et étaient source d'une instabilité gouvernementale chronique.

C'est dans ce contexte que les constituants de 1958 ont mis en place des mécanismes caractéristiques du « parlementarisme rationalisé ». Le Gouvernement y est présent et influent à tous les stades de la procédure (les versions citées ici sont celles d'origine ; pour les évolutions, cf. *infra*) :

- « l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement » (article 39 de la Constitution), mais « l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui » (article 48, alinéa 1), seule une séance par mois étant réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée (article 48, alinéa 3). En pratique, la plupart des lois sont d'origine gouvernementale sous la V^e République. De plus, contrairement aux propositions de lois (pour lesquelles ce n'est qu'une faculté depuis la révision constitutionnelle de 2008), émanant des parlementaires, les projets de lois, d'origine gouvernementale, sont obligatoirement soumis à l'avis du Conseil d'État (article 39 de la Constitution), expertise juridique analysée comme un gage de qualité des textes ;
- les propositions de lois, de même que les amendements parlementaires, doivent respecter certaines règles, sous peine d'irrecevabilité : irrecevabilités financières (article 40 de la Constitution), irrecevabilités pour empiètement sur le domaine réglementaire ou méconnaissance d'une délégation conférée au Gouvernement pour légiférer par ordonnances (article 41) ;
- avant 2008 l'ancien article 42 prévoyait que « la discussion des projets de loi porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le

Gouvernement», sans prise en compte des travaux effectués au sein des commissions parlementaires ;

- le Gouvernement peut recourir au vote bloqué sur tout ou partie d'un texte, en ne retenant que les amendements déposés ou acceptés par lui (article 44) : c'est la logique du « à prendre ou à laisser » (Guy Carcassonne) ;
- le Premier ministre peut engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur son programme ou sur une déclaration de politique générale (article 49 alinéa 1) : c'est la question de confiance, à laquelle la réponse n'a jamais été négative depuis 1958 ;
- le Premier ministre peut aussi engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur une loi de finance ou, une fois par session, sur le vote d'un texte, qui est alors considéré comme adopté, sauf si une motion de censure est votée (article 49-3). Le texte est donc réputé adopté, à moins que les députés ne décident d'ouvrir une crise politique majeure pouvant, le cas échéant, mener à la dissolution de l'Assemblée. Une seule motion de censure a été adoptée dans ce contexte depuis 1958, le 4 décembre 2024 contre le Gouvernement Barnier.

Il convient enfin d'ajouter :

- que le Gouvernement peut demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances des mesures qui sont normalement du domaine de la loi (article 38) ;
- que la possibilité pour le président de la République de dissoudre l'Assemblée nationale renforce la subordination de celle-ci à l'exécutif (article 12).

De nouveaux équilibres établis dans la période récente

Les cohabitations ont marqué un retour à une lecture littéraire et parlementaire de la Constitution

Le bicéphalisme revêt deux significations différentes selon que la majorité présidentielle et la majorité parlementaire coïncident ou non. En cas de coïncidence, le Premier ministre et son Gouvernement dépendent étroitement du président de la République, qui les a nommés, qui est, en fait sinon en droit, le véritable chef de la majorité parlementaire, et qui peut à tout moment le contraindre à démissionner. Les périodes de cohabitation (F. Mitterrand et J. Chirac de 1986 à 1988 ; F. Mitterrand et É. Balladur de 1993 à 1995 ; J. Chirac et L. Jospin, de 1997 à 2002), donc d'absence de coïncidence des majorités, marquent un retour à une lecture plus parlementaire de la Constitution. Le Président est plus en retrait, investi de la mission d'« arbitrage » définie par l'article 5 de la Constitution. Le Gouvernement détermine et conduit effectivement la politique de la Nation, conformément aux dispositions de l'article 20. Il est en outre davantage responsable devant le Parlement, de la majorité dont il est l'émanation, que devant le président de la République, désavoué par le suffrage.

Le quinquennat fait évoluer les rapports entre les pouvoirs publics et accentue la présidentialisation du régime

La loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 réduit la durée du mandat du président de la République de sept à cinq années. Mise en œuvre pour adapter le temps présidentiel à la modernité et pour minimiser les risques de cohabitation en faisant coïncider la durée du mandat présidentiel avec la durée du mandat des députés, cette réforme a eu, avec par ailleurs l'inversion du calendrier électoral, d'importants effets sur les rapports des principaux pouvoirs publics. Elle accélère le rythme de la vie politique. Surtout, alors que le régime politique institué par la Constitution peut être qualifié de mi-présidentiel et mi-parlementaire, le quinquennat accentue sa présidentialisation en renforçant la prééminence du Président de la République au détriment du Premier ministre. Pourtant, cette présidentialisation ne s'est pas accompagnée de l'émergence de contrepoids au pouvoir présidentiel.

La décentralisation conforte les collectivités territoriales dans le cadre d'une République une et indivisible dont l'organisation est décentralisée

Après l'échec du référendum de 1969 sur le projet de loi relatif à la création des régions et à la réforme du Sénat, il a fallu attendre le début des années quatre-vingt pour voir le lancement de la décentralisation (voir, en particulier, la loi n° 82-213 du 2 mars 1982). En 2003, est ensuite intervenu ce qu'il est convenu d'appeler « l'acte II de la décentralisation », qui se matérialise d'abord par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Cette loi constitutionnelle s'organise autour de cinq grands principes : le principe de subsidiarité, le droit à la spécificité, le droit à l'expérimentation, l'autonomie financière, la participation. Ces principes font l'objet d'analyses détaillées dans le chapitre relatif aux collectivités territoriales (chapitre 6). Principalement, cette révision constitutionnelle :

- complète l'article 1^{er} de la Constitution, qui dispose désormais au sujet de la République que « son organisation est décentralisée » ;
- constitutionnalise l'existence des régions, incluses dans l'énumération des collectivités territoriales à laquelle procède l'article 72.

L'« acte II » se traduit ensuite en une série de lois, organiques et simples, votées à la suite de cette révision constitutionnelle :

- deux lois organiques en date du 1^{er} août 2003, respectivement relatives à l'expérimentation et au référendum local ;
- la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, prise sur le fondement de l'article 72-2 de la Constitution ;
- la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Il s'agit non pas d'une loi portant sur les principes généraux de la décentralisation, mais d'un texte d'une grande technicité, qui organise concrètement les nouvelles compétences des collectivités territoriales.

De 1982 à 2003, la décentralisation était entrée progressivement dans le droit positif et dans les mœurs politiques. Il est notable que cette évolution institutionnelle de fond se soit faite à droit constitutionnel constant, illustrant ainsi la réelle plasticité de notre norme fondamentale. La réforme de 2003 a, quant à elle, constitutionnalisé la décentralisation, tant dans son principe même que dans ses modalités concrètes. Aux termes des dispositions de l'article premier de la Constitution, la France est aujourd'hui une République « indivisible » dont « l'organisation est décentralisée ». La recherche d'un équilibre entre État unitaire et décentralisation renforcée est sans conteste un aspect institutionnel essentiel de la V^e République aujourd'hui.

C'est toujours dans cette perspective qu'est, enfin, intervenu « l'acte III de la décentralisation », avec une série de réformes adoptées à partir de 2013, destinées à renforcer l'efficacité de l'action publique et la qualité des services publics au niveau national et local. Celles-ci s'inscrivent dans plusieurs textes législatifs, parmi lesquels :

- les lois organiques et ordinaires du 17 mai 2013, qui réforment les modes de scrutin des élections municipales et cantonales (rebaptisées « départementales »), et le mode de désignation des conseillers intercommunaux ;
- la loi du 27 janvier 2014, qui entend notamment clarifier les compétences des collectivités territoriales en créant un système de chef de file, pour les compétences dont l'exercice nécessite le concours de plusieurs collectivités, et un organe de concertation entre celles-ci, baptisé « conférences territoriales de l'action publique ».
- la loi du 16 janvier 2015, qui ramène le nombre de régions de 22 à 13, à compter du 1^{er} janvier 2016. La question de la suppression des départements reste quant à elle ouverte (voir chapitre 6).

Des propositions récurrentes pour changer de République

Les insuffisances, réelles, et les ambiguïtés, nombreuses, des institutions mises en place par le constituant de 1958 font l'objet de critiques récurrentes, qui s'inscrivent d'ailleurs dans la lignée du réformisme constitutionnel français, plus prompt à vouloir changer de régime qu'à tenter d'améliorer concrètement le fonctionnement des pouvoirs publics à cadre constitutionnel constant.

C'est ainsi que sont régulièrement conceptualisés des changements de Constitution, qui tendent alternativement à affirmer plus clairement la nature présidentielle du régime ou à conforter sa nature parlementaire, en renforçant les pouvoirs du Parlement en tant que législateur, mais aussi en tant qu'instance de contrôle du travail gouvernemental. Pourtant, le changement de République ne semble guère réaliste :

- l'on constate, en premier lieu, l'absence de consensus politique. Dès lors, ces projets de réforme ne se traduiront pas, du moins à court terme, de manière concrète, par le biais du vote d'une révision constitutionnelle ;

- l'on doit noter, ensuite, que la Constitution de 1958, confortée par les alternances politiques, a conféré à la V^e République une stabilité institutionnelle évidente, lui permettant de faire face à des crises majeures. En outre, la décentralisation, conduite à droit constitutionnel constant jusqu'en 2003, et les cohabitations successives, non imaginées par le constituant, ont montré la réelle plasticité de la Constitution et sa capacité à permettre tant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics que la mise en œuvre de réformes de fond ;
- enfin, il convient toujours de proportionner les réformes proposées au but poursuivi. En l'occurrence, certaines insuffisances institutionnelles de la Constitution de 1958 sont notoires et incontestées. Pourtant, pour y remédier, des réformes concrètes et opérationnelles peuvent avoir le même effet, sans présenter les inconvénients liés à la lourdeur de toute révision constitutionnelle et aux bouleversements de l'édifice institutionnel. C'est dans cet esprit que s'est inscrit le « rapport Balladur », tout comme la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Le « rapport Balladur », prélude de la dernière grande révision générale de la constitution

Par décret du 18 juillet 2007, le président de la République a institué un « Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République ». Présidé par l'ancien Premier ministre Édouard Balladur, ce comité était constitué de personnalités politiques, de membres du Conseil d'État, de professeurs de droit et d'autres personnalités d'horizons divers. Il a remis en octobre 2007 un rapport intitulé « Une V^e République plus démocratique » et comportant 77 propositions de réforme, empruntant souvent, mais non systématiquement, la voie d'une révision constitutionnelle. Les réformes proposées par le comité étaient significatives, tout en se situant « dans le cadre du régime actuel, caractérisé par la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale ».

Le rapport était structuré autour de trois grands thèmes : un pouvoir exécutif mieux contrôlé ; un Parlement renforcé ; des droits nouveaux pour les citoyens. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, présentée ci-dessous, a mis en œuvre bon nombre de ces propositions.

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a procédé à une importante révision de la Constitution sans remettre en cause le cadre général des institutions de la V^e République

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, accompagnée de nombreux textes d'application (lois organiques, lois, décrets, modification des règlements des assemblées parlementaires), a procédé à une réforme significative des institutions de la V^e République sans pour autant s'analyser comme un changement de régime. 47 articles de la Constitution ont été modifiés ou créés. La révision encadre certains pouvoirs propres du président de la République sans aller au

terme d'une clarification des compétences au sein de l'exécutif. Elle accroît les pouvoirs du Parlement, même si elle n'apporte pas de nouvelles limitations au cumul des mandats. Elle renforce les organes juridictionnels sans consacrer de « pouvoir judiciaire ». Et elle apporte un certain nombre de droits nouveaux aux citoyens dans le cadre d'une démocratie représentative.

Les réformes concernant le pouvoir exécutif

- les mandats consécutifs du président de la République sont désormais limités à deux (article 6) ;
- les pouvoirs du Président sont encadrés : les nominations aux emplois ou fonctions déterminés par une loi organique s'exercent « après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée », et le Président « ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions » (article 13). En outre, la mise en œuvre des pouvoirs prévus à l'article 16 est encadrée : après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, pour examiner si les conditions de leur mise en œuvre sont toujours réunies ; au terme de soixante jours et à tout moment au-delà de cette durée, le Conseil constitutionnel procède de plein droit à cet examen. Enfin, le droit de grâce ne peut plus désormais s'exercer qu'« à titre individuel » (article 17), ce qui interdit les grâces collectives ;
- le Président peut désormais prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès, et sa déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat qui ne fait l'objet d'aucun vote (article 18) ; ce nouveau mode de communication avec le Parlement s'ajoute aux messages que le Président peut faire lire devant chaque assemblée et qui ne donnent lieu à aucun débat.

Les réformes concernant le Parlement

- le rôle du Parlement est précisé à l'article 24 : il vote la loi, contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques. « La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement » (article 47-2), et pour l'exercice de ces missions de contrôle et d'évaluation, « des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée » (article 51-2) ;
- une nouvelle catégorie de lois, les « lois de programmation », définissent les orientations pluriannuelles des finances publiques. En outre, le domaine de la loi est étendu, la loi fixant les règles concernant « la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias » ;
- « les assemblées peuvent voter des résolutions », sauf si le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard ; les assemblées pourront ainsi s'exprimer sur des sujets politiques sans pour autant donner forme de loi à de telles expressions (nouvel article 34-1) ;

- le contrôle du Parlement sur les interventions des forces armées à l'étranger est étendu (alinéas 2 à 4 de l'article 35) : le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention, et précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote. Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement ;
- pour limiter la tendance au recours abusif aux ordonnances et remédier à une forme de déficit démocratique dans l'élaboration de la norme, l'article 38 dispose que les ordonnances « ne peuvent être ratifiées que de manière expresse » ;
- l'opposition se voit reconnaître des droits. D'une part, « la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation » (article 4). D'autre part, plus concrètement, le nouvel article 51-1 dispose que « le règlement de chaque assemblée [...] reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires ».
- enfin, la procédure législative est réformée et, à ce titre, une vingtaine d'articles sont modifiés ou créés :
 - 1. L'ordre du jour est désormais en principe fixé par les assemblées.**
Deux semaines sur quatre sont réservées par priorité à l'examen des textes dont le Gouvernement a demandé l'inscription à l'ordre du jour ; une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques ; un jour de séance par mois est réservé à l'ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition et des groupes minoritaires ;
 - 2. Au moment du dépôt des projets et propositions de textes :** d'une part, l'article 39 dispose qu'une loi organique détermine les conditions de présentation des projets de loi et que le Conseil constitutionnel peut être saisi par le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre pour veiller au respect de ces conditions. Prise en application de cet article, la loi organique du 15 avril 2009 généralise notamment, sous réserves, les études d'impact, qui « définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation ». D'autre part, le dernier alinéa de l'article 39 dispose que « le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose ».

3. Au cours de la procédure législative : en plus du Gouvernement, le président de chaque assemblée peut désormais opposer l'irrecevabilité à une proposition ou à un amendement, au titre de l'article 41. Surtout, « la discussion des projets de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission », et non plus sur le projet déposé par le Gouvernement (article 42) : le rôle des commissions parlementaires est ainsi renforcé et la discussion en séance plénière recentrée sur les questions de fond et les débats politiques ; dans le même temps, le nombre maximal des commissions parlementaires permanentes est porté de six à huit (article 43). Le droit d'amendement est, en outre, réformé (article 44 et 45) et les délais pour l'examen des lois sont fixés (article 42). Enfin, le recours à l'article 49 alinéa 3, qui permet au Gouvernement de faire adopter un texte sans vote, est fortement encadré. En effet, dans le souci de « limiter l'exercice de la Grosse Bertha » (Jean Gicquel), ces dispositions ne peuvent plus être utilisées que sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale et « pour un autre projet ou une proposition de loi par session ».

Des droits nouveaux pour les citoyens

- La loi est désormais chargée de favoriser l'égal accès des femmes et des hommes « aux responsabilités professionnelles et sociales », et plus seulement aux « mandats électoraux et fonctions électives » (nouvel article 1^{er}). Cette évolution a été rendue nécessaire par la décision n° 2006-533 DC du 16 mars 2006, Loi relative à l'égalité salariale, qui a censuré des dispositions visant à permettre un accès équilibré des femmes et des hommes aux responsabilités autres que les fonctions politiques électives ;
- Les référendums de l'article 11 peuvent désormais être organisés à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenus par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales : à défaut d'un authentique référendum d'initiative populaire, les référendums d'initiative « mixte », ou « partagée », sont ainsi introduits dans le texte constitutionnel. Si la condition relative à la réunion d'un cinquième des membres du Parlement semble assez aisée à satisfaire, en revanche celle tenant à l'exigence relative au soutien (qui doit être recueilli dans un délai de neuf mois) d'un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales paraît plus difficile à atteindre et n'a pas été remplie la seule fois où une procédure visant à recueillir ce soutien a été organisée, à propos de la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris : sur les 4 717 396 voix nécessaires (représentant donc 10 % des électeurs), seules 1 093 030 signatures ont été recueillies. ;
- La composition et les compétences du Conseil supérieur de la magistrature sont réformées. Le président de la République ne le préside plus, le garde des Sceaux, ministre de la Justice n'en assure plus la vice-présidence. La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation, la formation compétente à

l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Le CSM peut, enfin, être saisi par un justiciable ;

- Est créé un Défenseur des droits (nouveau titre XI bis, et son article unique, 71-1), dans les conditions prévues par la loi organique. Aux termes de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, celui-ci remplace plusieurs AAI (le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, la Commission nationale de déontologie de la sécurité – CNDS – et la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité – HALDE). Il peut être saisi par toute personne et se saisir d'office (pour plus de développements sur le Défenseur de droits, voir le chapitre 17 consacré aux droits fondamentaux – aspects procéduraux) ;
- Le Conseil économique et social devient le Conseil économique, social et environnemental. Il est réformé, avec notamment l'ouverture d'une saisine « par voie de pétition » ;
- Enfin, le Conseil constitutionnel, dont les membres sont désormais nommés selon la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 (cf. *supra*), connaît une réforme majeure, avec l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité (« QPC », articles 61-1 et 62), qui permet de saisir le Conseil, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation, lorsqu'il est soutenu qu'une disposition législative en vigueur porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit. Il s'agit d'une réforme majeure, destinée à compléter le contrôle de constitutionnalité *a priori* et à renforcer l'État de droit (pour un développement sur les QPC, voir le chapitre 3 sur l'avenir de la hiérarchie des normes).

D'importantes avancées ont été réalisées en matière de limitation du cumul des mandats

La pratique du cumul des mandats conduit à une moindre disponibilité des députés et des sénateurs pour leurs missions de parlementaires. Comme le notait le Rapport Balladur, la France est « *seule parmi les grandes démocraties occidentales* » à connaître – « *une situation de cumul important des mandats. En dépit des législations en vigueur [...], le cumul des mandats, même limité, demeure la règle et le non-cumul l'exception : 259 des 577 députés sont maire, 21 sont présidents de conseil général, 8 sont présidents de conseil régional ; 121 des 331 sénateurs sont maires, 32 sont présidents de conseil général, 3 sont présidents de conseil régional ; et pratiquement tous les parlementaires sont, à tout le moins, conseillers municipaux ou généraux* ». De plus, « *les établissements publics de coopération intercommunale ne sont pas dans le champ des interdictions de cumul* ».

Partant du postulat que « le mandat unique est la seule mesure qui corresponde vraiment aux exigences d'une démocratie parlementaire moderne », le rapport n'allait certes pas jusqu'à interdire le cumul entre un mandat de parlementaire et des fonctions locales non exécutives. Était cependant proposé de proscrire le cumul avec des fonctions exécutives locales, y compris pour ce qui concerne les établissements publics de coopération intercommunale, l'idée étant

que l'« acheminement vers le mandat parlementaire unique [...] s'accomplisse de manière progressive à la faveur de chacune des élections municipales, cantonales et régionales à venir, à l'issue desquelles les parlementaires élus lors de ces scrutins seraient tenus de choisir entre leur mandat national et leur mandat exécutif local ». La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'a pas suivi les préconisations du rapport sur ce point.

Le Rapport de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique (« Pour un renouveau démocratique », remis au Président de la République en novembre 2012) a quant à lui préconisé de « rendre incompatible le mandat de parlementaire avec tout mandat électif autre qu'un mandat local simple à compter des prochaines élections locales ».

Dans ce contexte, la loi organique du 22 janvier 2014, traduisant un engagement de campagne du président de la République, interdit le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur. Entrent dans le champ de cette interdiction : les fonctions de maire, de maire d'arrondissement, de maire délégué et d'adjoint au maire ; les fonctions de président et de vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale ; les fonctions de président et de vice-président de conseil départemental ; les fonctions de président et de vice-président de conseil régional ; les fonctions de président et de vice-président d'un syndicat mixte ; les fonctions de président, de membre du conseil exécutif de Corse et de président de l'assemblée de Corse ; les fonctions de président et de vice-président des collectivités d'outre-mer, les fonctions de président et de vice-président de l'organe délibérant de toute autre collectivité territoriale créée par la loi ; les fonctions de président de l'Assemblée des Français de l'étranger, de membre du Bureau de l'Assemblée des Français de l'étranger et de vice-président de conseil consulaire.

En outre, une loi du même jour interdit le cumul de fonctions exécutives local avec le mandat de représentant au Parlement européen.

Bilan de l'actualité

Le premier quinquennat d'Emmanuel Macron ou les occasions manquées des révisions constitutionnelles

La réforme constitutionnelle dans sa version 2018 a été abandonnée

Le 9 juillet 2018 le Parlement (Assemblée nationale et Sénat) avait été réuni en Congrès à Versailles pour une déclaration du Président tel que le prévoit l'article 18 de la constitution dans sa rédaction issue la révision constitutionnelle de 2008.

Ce projet de loi constitutionnelle baptisée « Pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace », examiné par le Conseil d'État le 3 mai 2018, présenté en conseil des ministres le mercredi 9 mai 2018 et dont l'examen avait débuté à l'Assemblée nationale le 26 juin était la clé de voûte

d'un ensemble comprenant d'autres textes de niveau infra-constitutionnel : un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire.

Comme en 2008 il s'agissait non pas d'une modification unique à valeur symbolique ou institutionnelle forte mais d'un ensemble de mesures destinées à moderniser le fonctionnement institutionnel.

Le projet de loi constitutionnelle comportait les principales mesures suivantes : non cumul des fonctions ministérielles et de chef d'exécutif local ; accélération de la procédure législative ; renforcement du contrôle parlementaire ; extension du rôle du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) sur les nominations des juges du parquet ; transformation du CESE qui deviendrait la « Chambre de la société civile » ; suppression de la Cour de justice de la république et passage à une responsabilité pénale des ministres de droit commun devant la cour d'appel de Paris ; suppression de la présence de droit des anciens présidents de la République au Conseil constitutionnel, inscription de la lutte contre les changements climatiques à l'article 34 ; reconnaissance du statut particulier de la Corse ; droit à la différenciation pour les collectivités.

Le projet de loi organique prévoyait lui la réduction du nombre de parlementaires et la limitation du cumul des mandats dans le temps au-delà de 3 mandats consécutifs.

Le dispositif était enfin complété par un projet de loi ordinaire introduisant une dose de proportionnelle dans le scrutin législatif et procédant au redécoupage des circonscriptions.

Le projet de loi constitutionnelle pour un « renouveau de la vie démocratique », qui reprenait en partie le projet de 2018, aurait dû être soumis à l'examen des assemblées à la fin de l'année 2019

Le projet de loi constitutionnel pour un renouveau de la vie démocratique a été examiné par la section de l'intérieur du Conseil d'État le 20 juin 2019¹ et soumis au Conseil des ministres du 28 août 2019.

Le projet de loi constitutionnelle, comportant 13 articles, conçu en partie comme une réponse à la contestation sociale de la fin de l'année 2018 et des conclusions du Grand débat national était articulé autour de trois axes principaux :

- le renforcement de la participation citoyenne ;
- la proximité territoriale par une nouvelle étape de la décentralisation ;
- un renforcement, relatif, de l'autorité judiciaire.

La lutte contre la pandémie de Coronavirus et l'approche de la fin du quinquennat n'ont pas permis à ce projet d'aboutir. Dans les deux cas la majorité de droite au Sénat rendait hasardeuse l'issue des deux réformes.

1. Voir avis du Conseil d'État n° 397908 : <https://www.conseil-etat.fr/ressources/avis-aux-pouvoirs-publics/derniers-avis-publics/avis-sur-un-projet-de-loi-constitutionnelle-pour-un-renouveau-de-la-vie-democratique>.

L'abandon du projet de modification de l'article 1^{er} de la Constitution et de création d'une « garantie environnementale »

Présenté en Conseil des ministres le 20 janvier 2021 par le ministre de la Justice le projet de texte introduisait à l'article 1^{er} de la Constitution le principe selon lequel la France « *garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique* ».

L'inscription de l'obligation de défense de l'environnement dans la Constitution de 1958 faisait partie des 149 propositions des membres de la Convention citoyenne pour le climat, remises au président de la République le 21 juin 2020. Après deux lectures les Députés et les Sénateurs n'ont pu s'accorder sur un texte identique, notamment en raison de la portée juridique à conférer au terme « garantir », issu de la proposition des conventionnels, qui pouvait faire craindre une inflation de contentieux, notamment indemnitaires. Le texte ne sera donc pas soumis à référendum.

À ce titre, dans son avis du 14 janvier 2021, le Conseil d'État a estimé que l'usage du verbe « garantir » aurait des effets « potentiellement puissants », en ce qu'il imposerait aux pouvoirs publics une « quasi-obligation de résultat dont les conséquences sur leur action et leur responsabilité risquent d'être plus lourdes [que celles découlant de la charte] ».

Le Conseil d'État a cependant nuancé cette analyse en soulignant que, dans certains cas, d'une obligation de « garantir » ne découle qu'un objectif à valeur constitutionnelle dont peut se prévaloir le législateur pour apporter des limitations à l'exercice de droits constitutionnels, mais qui ne crée pas en principe à son égard d'obligation d'agir. Le Conseil constitutionnel déduit lui le plus souvent d'une obligation de « garantir » des exigences constitutionnelles opposables au législateur, sans que celles-ci aient nécessairement l'intensité d'une obligation de résultat.

Le texte, une fois adopté, aurait dû être soumis au référendum conformément à l'engagement du chef de l'État du 14 décembre 2020 devant la Convention citoyenne pour le climat. Toutefois, les deux Assemblées n'ayant pas réussi à voter le texte dans des termes identiques au bout de deux lectures, le Premier ministre a annoncé, le 6 juillet 2021, l'abandon du processus de révision constitutionnelle et donc du référendum. La majorité, relative pour le gouvernement, issue des élections législatives de juin 2022 rend plus qu'hypothétique une révision constitutionnelle d'ici 2027.

Enfin, le projet de modification du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie a également été abandonné en 2024.

Les projets de réforme en cours d'examen

Sont en cours d'examen deux projets et deux propositions de lois constitutionnelles : le projet de loi constitutionnelle pour une Corse autonome au sein de la République et le projet de loi constitutionnelle relatif à la Nouvelle-Calédonie, créant notamment un « État de la Nouvelle-Calédonie ». Ce projet a été adopté par le Sénat le 24 février 2026 mais rejeté par l'Assemblée nationale en première lecture le 2 avril 2026. S'agissant des propositions, il s'agit de la proposition de loi constitutionnelle visant à préciser la procédure d'examen des textes budgétaires, à renforcer la place du Parlement et à sécuriser le périmètre et la constitutionnalité des dispositions mises en œuvre par les ordonnances mentionnées aux articles 47 et 47-1 de la Constitution, adoptée par le Sénat en première lecture le 26 février 2026, et la proposition visant à garantir la prééminence des lois de la République, qui ajouterait à l'article 1^{er} de la Constitution un alinéa aux termes duquel « *Nul individu ou nul groupe ne peut se prévaloir de son origine ou de sa religion pour s'exonérer du respect de la règle commune* ». Cette proposition a été adoptée par le Sénat en première lecture le 20 octobre 2025.

La réforme des retraites promulguée en 2023 a relancé le débat sur l'avenir des institutions

a. La question de l'article 49-3 et le rôle du Parlement

Marquée par des débats parlementaires difficiles et des manifestations syndicales inédites par leur ampleur et leur maintien dans le temps, la réforme des retraites promulguée par le président de la République le 14 avril 2023, a donné l'occasion au Conseil constitutionnel, de se prononcer, par une décision n° 2023-849 DC du même jour, sur le recours cumulé à plusieurs mécanismes constitutionnels permettant au gouvernement d'accélérer et de contraindre l'issue de la procédure parlementaire d'adoption de la loi. Le Conseil a validé d'une part, tout en soulignant qu'elle aurait pu tout aussi bien faire l'objet d'une loi ordinaire, la faculté d'utiliser le vecteur d'une loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour adopter la réforme du système de retraites et, d'autre part, considéré que le recours cumulé à la procédure accélérée autorisée par le régime des lois de financement de la sécurité sociale et à l'article 49-3 de la Constitution n'avait pas été de nature à porter en soi une atteinte inconstitutionnelle à la clarté et à la sincérité des débats parlementaires, validant ainsi une procédure d'adoption de la loi qui a optimisé les ressources procédurales de la Constitution de 1958.

L'utilisation répétée de l'article 49-3 (notamment depuis 2022) auquel la tripartition actuelle de l'Assemblée nationale contraint le Gouvernement à mettre en œuvre (pour la dernière fois au mois de janvier 2026 pour l'adoption de la loi de finances, et malgré la promesse du Premier ministre de ne pas y recourir), a suscité de vives critiques tant de la part de l'opposition que d'instances internationales, la commission de Venise, qui est une instance du Conseil de l'Europe, ayant, dans un avis du 13 juin 2023, considéré qu'il

constituait une « *ingérence significative de l'exécutif dans les pouvoirs et le rôle du pouvoir législatif* » et une forme de « *pouvoir législatif autonome entre les mains de l'exécutif* ». Ce n'est pourtant pas ce mécanisme en tant que tel qui devrait susciter la critique, mais l'incapacité des formations politiques représentées à l'Assemblée nationale de parvenir à un consensus au moins relatif sur les réformes indispensables dont le pays a besoin. Le recours à l'article 49-3 doit ainsi moins être regardé comme une anomalie démocratique que comme le symptôme d'une évolution politique caractérisée par la fin du bipartisme et, corrélativement, du fait majoritaire, et l'émergence durable d'une tripartition bloquant largement le processus parlementaire.

Le Parlement en sort apparemment affaibli : malgré la réforme constitutionnelle de 2008 visant à étendre ses prérogatives face au Gouvernement, les équilibres politiques issus de l'élection présidentielle de 2022 et de la dissolution du 9 juin 2024 ont conduit à une mobilisation sans précédent des outils du parlementarisme rationalisé (articles 40, 44, 45, 47, 49, etc.), au demeurant avalisé par le Conseil constitutionnel ainsi qu'il a été dit ci-dessus.

Qu'on n'en conclue pas à un affaiblissement total : outre que l'Assemblée nationale peut trouver des coalitions ponctuelles pour répondre à l'utilisation de ces outils, ainsi que l'illustre le vote de la mention de censure du 9 décembre 2024 à l'origine de la chute du Gouvernement Barnier, il est sans doute plus juste d'évoquer d'autres modalités d'exercice de la fonction parlementaire : recours accru aux motions de censure spontanées (sept depuis juin 2024), tentatives de mise en œuvre de la procédure de destitution du Président de la République (article 68), hausse significative du nombre des commissions d'enquête (10 pour la session parlementaire 2022-2023, 11 pour la session 2024-2025), dont celle sur l'audiovisuel public a suscité un intérêt médiatique marqué.

Un renforcement des prérogatives du Parlement apparaît enfin nécessaire. Cela pourrait d'abord passer par une réforme du mode de scrutin : le scrutin majoritaire à deux tours contraint les partis politiques à passer des alliances *avant* les élections législatives, pour garantir une première place synonyme d'attribution du siège à pourvoir, rendant par la suite difficile, sinon impossible, une modification de ces alliances. L'Assemblée nationale se retrouve ainsi bloquée, confinée dans une tripartition obligeant la recherche constante d'accords ponctuels interdisant toute ambition réformatrice. À l'inverse, l'introduction d'un mode de scrutin fondé sur la représentation proportionnelle permettrait aux partis d'être élus en fonction de leur représentativité réelle et de conserver une marge de manœuvre pour réaliser des alliances *après* les élections, comme cela est le cas dans certains des États européens connaissant ce mode de scrutin (Allemagne notamment). On fustige souvent l'absence de culture du compromis dans la vie politique française. Mais cela est dû au mode de scrutin plus qu'à un atavisme national, ainsi que l'illustre la pratique des coalitions sous les III^e et IV^e Républiques, ainsi qu'au niveau local.

Face à un pouvoir exécutif recourant à tous les outils du parlementarisme rationalisé, le renforcement du Parlement pourrait également passer par le

développement de sa capacité d'expertise technique et juridique : l'accroissement du nombre d'administrateurs (juristes, économistes, statisticiens) placés auprès de commissions mieux spécialisées et préparant de manière plus aboutie les projets de lois permettrait de constituer un contrepoids efficace au Gouvernement. L'augmentation des crédits accordés aux parlementaires pour le recrutement de collaborateurs irait dans le même sens, étant relevé que les sommes actuellement allouées sont nettement inférieures à celles existant en Allemagne ou aux États-Unis. Enfin, le recours à un appui technique extérieur, comme la Cour des comptes, pourrait être envisagé. Voir, sur ces différents points, l'ouvrage *Crise politique, crise de régime* de Benjamin Morel cité en bibliographie.

Ce rééquilibrage entre les prérogatives du Gouvernement et celles du Parlement ne saurait naturellement être sans conséquence sur l'exercice de la fonction présidentielle, à laquelle le texte de la Constitution ne confère nullement une prééminence sur la conduite de la politique de la nation, qui relève du Gouvernement (article 20). Seule la pratique, aidée en cela par le fait majoritaire, a fait du Président de la République le véritable chef de la majorité parlementaire et du Gouvernement. La lettre de la Constitution ne s'oppose ainsi nullement, même hors période de cohabitation, à un retour à une conception plus neutre de la fonction, le Président, garant des institutions et de la continuité de l'État, devenant plus un arbitre du jeu institutionnel en cas de blocage qu'un chef de parti.

b. La question du référendum d'initiative partagée

La réforme des retraites a donné lieu également à deux décisions du Conseil portant sur des propositions de référendums d'initiative partagée (RIP) présentées sur le fondement de l'article 11 de la Constitution par plus d'un cinquième des Parlementaires.

Rappelons au préalable que sur les sept tentatives de RIP, aucune n'a abouti. Les deux premières tentatives ont porté, en 2018, sur une proposition de loi visant à soumettre au peuple français des dispositions renforçant le contrôle de l'immigration en France, et sur une proposition de loi visant à soumettre au peuple français l'instauration de mesures d'exception contre les djihadistes français ayant combattu en Irak et en Syrie. Ces propositions n'ont recueilli que le soutien des deux parlementaires qui en étaient à l'origine.

Mais l'obstacle principal à l'utilisation du RIP, outre la nécessité de réunir un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, tient à la conformité des propositions de loi à la Constitution. Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que la proposition de loi de programmation pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité, qui, notamment, subordonnait à l'avis conforme d'une autre autorité de l'État l'exercice, par le Premier ministre, de son pouvoir réglementaire, méconnaissait l'article 21 de la Constitution (décision n° 2021-2 RIP du 6 août 2021). Il a aussi adopté une conception restrictive de la notion de « réforme » énoncée à l'article 11, en jugeant par exemple que la proposition de loi portant création d'une contribution additionnelle sur les

bénéfices exceptionnels des grandes entreprises n'avait pour autre objet que d'abonder le budget de l'État et ne portait donc pas sur une « réforme » relative à la politique économique de la Nation (décision n° 2022-3 RIP du 25 octobre 2022). Il a également estimé qu'à la date à laquelle il a été saisi, soit le 20 mars 2023, la proposition de loi visant à affirmer que l'âge légal de départ à la retraite ne peut être fixé au-delà de 62 ans, ne portait pas sur une « réforme » relative à la politique sociale, puisqu'à cette date la loi portant cet âge à 64 ans n'avait pas encore été promulguée (elle l'a été le 14 avril 2023). Par suite, la proposition de loi méconnaissait l'article 11 de la Constitution (décision n° 2023-4 RIP du 14 avril 2023).

Dans sa décision n° 2024-6 RIP du 11 avril 2024 portant sur un projet de loi constitutionnelle visant notamment à introduire une durée de séjour régulier sur le territoire national avant de pouvoir bénéficier des prestations sociales, le Conseil constitutionnel, s'il a retenu qu'une telle réforme entraînait bien dans le champ de l'article 11, a rejeté comme contraire à la Constitution, notamment les 10^e et 11^e alinéas du préambule de la constitution de 1946 qui impliquent la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées, une condition de séjour d'une durée de 5 ans.

Si, à l'issue de cette séquence, qualifiée par certains de « crise démocratique », voire de « crise de régime », le Président de la République a annoncé qu'il souhaitait ouvrir, en lien avec les oppositions et le Sénat, une discussion sur certaines évolutions institutionnelles (introduction d'une dose de proportionnelle dans les élections législatives, nouvel approfondissement de la décentralisation, rétablissement du cumul des mandats, améliorations de la procédure parlementaire, participation des citoyens...), ces réflexions, qui devaient notamment avoir lieu dans le cadre d'une commission transpartisane à l'Assemblée nationale n'ont pas abouti. Dans son discours du 4 octobre 2023 à l'occasion des 65 ans de la Constitution le Président de la République a redéfini le champ des modifications possibles : approfondissement de la décentralisation et clarification des compétences entre collectivités, réforme des statuts de la Nouvelle-Calédonie et de la Corse, droit à l'IVG, extension du RIP et du champ de l'article 11, protection du climat. En juin 2024 seule la constitutionnalisation de l'IVG était adoptée.

Perspectives

Au-delà des débats entourant ces projets, de nombreux chantiers institutionnels demeurent ouverts dans un pays qui a déjà connu pas moins de quinze Constitutions depuis la Révolution, sans parler des Constitutions non appliquées. Si d'importantes avancées ont été réalisées en matière de limitation du cumul des mandats pour les parlementaires, d'autres axes de réformes existent aujourd'hui, en particulier l'ouverture du chantier de la réforme du Sénat et la poursuite de la modernisation du Conseil constitutionnel.

Le Sénat pourrait être réformé pour permettre une représentation équilibrée des collectivités territoriales en son sein

Aux termes de l'article 24 de la Constitution, le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales de la République ». Si cette institution est parfois hâtivement, voire injustement caricaturée, elle ne peut cependant échapper au mouvement de fond de modernisation des institutions. Aujourd'hui, sa mission de représentation des collectivités territoriales est en partie faussée, dans la mesure où les délégués des conseils municipaux représentent près de 95 % du corps électoral et que les petites communes sont surreprésentées par rapport aux réalités démographiques de la France contemporaine. Sans prétention à l'exhaustivité, trois scénarios peuvent être esquissés :

- la régionalisation des élections sénatoriales, dans le cadre d'une montée en puissance de l'échelon régional (Guy Carcassonne) ;
- la suppression des élections actuelles, le Sénat devenant essentiellement composé, sur le modèle allemand, de membres de droit (les présidents des conseils régionaux et généraux, les maires des villes de plus de 100 000 habitants), auxquelles pourraient s'ajouter une centaine de sénateurs élus dans chaque région, par exemple par l'ensemble des autres maires (Guy Carcassonne) ;
- sans aller aussi loin dans les propositions de réforme, le rapport Balladur préconisait l'adaptation du collège des « grands électeurs » aux évolutions démographiques, par l'introduction d'un critère démographique dans la mission de représentation des collectivités territoriales à l'article 24.

En tout état de cause, une réforme demeure d'actualité et semble opportune pour garantir l'avenir et la légitimité du bicamérisme français.

Le Conseil constitutionnel doit être modernisé, au vu de la place nouvelle qu'il occupe au sein de nos institutions

La mise en place de la QPC conduit à des évolutions fondamentales dans le rôle du Conseil constitutionnel au sein de nos institutions. De moins en moins « conseil », de plus en plus juridiction, voire Cour Suprême, il ne peut que donner lieu, dans les années à venir, à des réflexions importantes. Plusieurs pistes de réforme peuvent être avancées :

- L'article 56 de la Constitution pourrait être révisé, pour mettre fin à la présence des anciens Présidents de la République en qualité de membres de droit à vie du Conseil constitutionnel ; le projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique le prévoyait d'ailleurs expressément ;
- conformément à ce que l'on constate en droit comparé, notamment dans les principaux pays européens, un critère de compétence juridique pourrait être exigé pour toute personne nommée au Conseil constitutionnel ;
- La procédure devant le Conseil constitutionnel pourrait être réformée et surtout codifiée. Il s'agit là d'une question importante dans le cadre de la juridictionnalisation accrue du Conseil, notamment afin d'assurer le respect des exigences du procès équitable rappelées notamment par l'article 6 § 1 de la CEDH ;
- Enfin, une réponse doit être apportée aux critiques récurrentes adressées à certaines orientations jurisprudentielles considérées par certains comme autant d'obstacles à l'expression de la souveraineté populaire incarnée par le Parlement : que l'on songe à la création du « principe de fraternité » (décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018 M. Cédric H.), à la conception restrictive de la notion de « lien même indirect » permettant, aux termes de l'article 45 de la Constitution, au Parlement d'apporter des modifications au projet ou à la proposition de loi (décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024 Loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration), au refus d'autoriser la prolongation de la rétention administrative de certaines catégories d'étrangers pour faciliter leur éloignement (décision n° 2025-895 DC du 7 août 2025, Loi visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive), ou encore à sa jurisprudence très restrictive sur le RIP (cf. *supra*) pour s'en tenir aux décisions récentes, le procès en « gouvernement des juges » fait au Conseil constitutionnel, bien que largement infondé, ne saurait être écarté d'un revers de main : un effort de pédagogie est nécessaire pour conforter la place du Conseil constitutionnel en tant que garant de l'État de droit et des libertés fondamentales.

Ouvrages et articles récents

- ▶ Jean-Jacques Chevallier, Guy Carcassonne, Olivier Duhamel, Julie Benetti, *Histoire de la V^e République 1958-2017*, 16^e édition, Dalloz, 2017.
- ▶ Guy Carcassonne, Marc Guillaume, *La Constitution introduite et commentée*, 17^e édition, Seuil, coll. « Points », 2025.
- ▶ Simon-Louis Formery, *La Constitution commentée article par article*, 28^e édition, Hachette Supérieur, 2025.
- ▶ *Une V^e République plus démocratique*, Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation des institutions de la V^e République (« comité Balladur »), La Documentation française, 2007.
- ▶ *La Constitution en questions*, site du Conseil constitutionnel : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution#questions>
- ▶ Mathieu Carpentier, *Réformer le Conseil constitutionnel*, AJDA, 2024, p. 84.
- ▶ Philippe Blachère, Jean Garruigues, Jean-Louis Debré, Laurent Fabius, *La Constitution de 1958 à nos jours*, 2023.
- ▶ Bertrand-Léo Combrade, Gouverner sans majorité absolue. Un apprentissage difficile, RDP déc. 2024.
- ▶ Eleonora Bottini, Claire Cuvelier et Jeanne De Gliniasty, *Le référendum d'initiative partagée : l'avenir d'une illusion ? Etude sur l'office du juge constitutionnel des initiatives référendaires*, RDP juin 2025.
- ▶ Manon Altwegg-Boussac, *Le temps de l'instabilité*, RDP déc. 2025.
- ▶ Benjamin Morel, *Crise politique, crise de régime*, Odile Jacob, 2026. Cet ouvrage trace un tableau des difficultés auxquelles est confronté le fonctionnement de la vie politique française et suggère des pistes d'évolution. Bien qu'il ne soit pas à proprement parler un ouvrage juridique, cette dimension n'y est jamais perdue de vue et les pistes qu'il explore permettent de nourrir la réflexion.

Exemples de sujets

- ▶ Les révisions de la Constitution.
- ▶ Faut-il envisager une sixième République ?
- ▶ Le Parlement fait-il la loi ?
- ▶ La cohabitation.
- ▶ Le Conseil constitutionnel est-il devenu une Cour Suprême ?

Les transformations de la souveraineté nationale

Le principe de souveraineté nationale doit d'accommoder des limitations de souveraineté ou de l'exercice en commun de compétence qu'implique la multiplication des normes d'origine internationale applicables directement ou indirectement dans l'ordre juridique français. Or le principe démocratique inscrit dans l'article 3 de la Constitution est que « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Cet alinéa sur la souveraineté nationale précède celui sur le droit de vote : « Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret ». La démocratie et la souveraineté sont ainsi indissociablement liées dans la Constitution elle-même et il n'existe pas d'exemple dans l'histoire du monde d'une démocratie hors du cadre d'une cité État ou d'une nation, même s'il existe de nombreuses nations sans régime démocratique.

Toute souveraineté a pour légitimité un mandat confié par le peuple et un peuple non souverain n'est pas gouverné selon un principe démocratique. Les transferts de ou exercices en commun de souveraineté en faveur de l'Union européenne résultent d'un acte souverain du peuple français, seule source normative et démocratique, et n'ont pas un fondement autonome dans une souveraineté européenne qui n'a pas de support juridique et encore moins démocratique.

Les traités confèrent à l'Union européenne qu'une compétence d'attribution., mais en pratique, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ne censure pas les empiètements des intuitions d'un organe de l'Union dans les compétences demeurées aux États membres qui conservent pourtant la souveraineté originaire. La CJUE s'est attribué un monopole de la délimitation de la compétence de l'Union européenne en interdisant aux Cours nationales de sanctionner les infractions de la violation de la compétence limitée de l'UE, même si des cours suprêmes nationales comme la Cour fédérale allemande affirment leur compétence pour faire respecter la compétence d'attribution de l'UE au nom du respect du principe démocratique.

Connaissances de base

I. La souveraineté est à la fois au fondement de l'État moderne et de la démocratie

Dans le contrat social, Jean-Jacques Rousseau déclare que la souveraineté appartient non au roi, mais au peuple, entendu comme l'ensemble des citoyens. La seule source de pouvoir légitime est la souveraineté du peuple qui est la manière d'être d'un peuple caractérisée par le souci partagé de l'intérêt général. Mais comme les intérêts particuliers l'emportent le plus souvent, la souveraineté du peuple ne serait qu'une fiction politique si l'intérêt général n'était institué, c'est-à-dire s'il ne trouvait à s'exprimer dans des organisations publiques, symboliques et administratives, et notamment dans l'institution du gouvernement. « Je dis donc que la souveraineté n'étant que l'exercice de la volonté générale ne peut jamais s'aliéner, et que le souverain, qui n'est qu'un être collectif, ne peut être représenté que par lui-même ; le pouvoir peut bien se transmettre, mais non pas la volonté ».

Chaque citoyen est ainsi détenteur d'une parcelle de souveraineté. Dans cette logique, les citoyens ont une relation étroite avec la politique et exercent ce pouvoir de décision par la voie de la participation directe. Le souverain s'incarne dans la collectivité des citoyens conçue comme un tout et réuni dans la Nation. La philosophie politique de Rousseau est directement traduite à l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : « La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ». Mais si la Constitution de la République a maintenu la possibilité d'une expression directe de la souveraineté par la voie du référendum, en pratique la souveraineté est déléguée à des représentants qui ne sont pas liés par le mandat impératif de Rousseau donné par les citoyens.

Dans son étude annuelle sur la souveraineté publiée en septembre 2024, le Conseil d'État a défini la souveraineté comme « historiquement et juridiquement la capacité d'exercer le « dernier mot », la liberté de choisir. Est souverain, celui qui dispose du « dernier mot » pour une population et un territoire donnés, sans dépendre d'aucune autorité supérieure ».

La souveraineté associe deux éléments sa dimension interne qui implique un monopole de la norme et de la contrainte et une dimension externe traduite par l'indépendance de l'État souverain dans les relations internationales.

1. La souveraineté dans l'ordre interne

Dans l'ordre interne, la souveraineté se caractérise par la supériorité, le caractère suprême du pouvoir du souverain, qui n'admet en théorie aucun autre pouvoir ni au-dessus de lui, ni en concurrence avec lui selon la définition donnée par R. Carré de Malberg dans sa Contribution à la théorie générale de l'État. Pour le juriste allemand Jellinek, le souverain a la compétence de sa compétence, c'est-à-dire qu'il dispose de « la capacité exclusive de déterminer l'étendue de son propre ordre juridique » (Georg Jellinek, L'État moderne et son droit). La souveraineté renvoie à la maîtrise par l'État de ses compétences. Le juriste médiéval Jean Bodin, qui a recours à cette notion pour définir celle de République, l'exprime en ces termes : la République (*res publica*) est « *le droit Gouvernement de plusieurs ménages et de ce qui leur est commun, avec puissance souveraine* ». Autrement dit, « *la souveraineté est la Puissance absolue et perpétuelle d'une République* ». La République est définie comme une communauté qui transcende ses composantes en ce que, seule, elle dispose d'un pouvoir de contrainte et de sanction suprême, qu'exprime la notion de « puissance souveraine ». La souveraineté est ainsi « *la qualité d'un être qui n'a pas de supérieur* » (M. Troper). Juridiquement, l'une des traductions de cette conception de la souveraineté est la maîtrise par l'État de ses propres compétences et l'indivisibilité du pouvoir normatif : nulle autre entité ne saurait, de façon générale et permanente, exercer un tel pouvoir sur le territoire national.

Cette souveraineté interne comporte des attributions exclusives dans :

- la protection de la société contre des processus de violence et de vengeance illimitées ;
- la sécurité, les relations avec les autres États et la guerre et la paix ;
- la définition des normes et des obligations et leur sanction par la justice ;
- le monopole de l'émission et de la valeur de la monnaie.

L'État dispose d'un « *monopole de la violence légitime* ».

La souveraineté ne se partage donc pas. Elle s'exprime, d'abord, par l'exercice du pouvoir constituant, puis, de façon habituelle, par celui du pouvoir normatif de droit commun, exercé par le peuple, directement ou par l'intermédiaire de ses représentants. L'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 prévoit : « *Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la nation* ».

Aux termes de l'article 3 de la Constitution : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ». La souveraineté, telle qu'elle est définie par la Constitution du 4 octobre 1958 demeure donc le pilier de l'ordre constitutionnel contemporain en France. Le peuple se caractérise par son unicité : il repose sur la citoyenneté et s'inscrit dans un territoire donné, dont l'intégrité doit être garantie. La notion de souveraineté est associée en France à celle d'État-nation, c'est-à-dire à un État dans lequel se combinent unité politique et sentiment d'appartenance commune à une même Nation.

La souveraineté nationale définie comme la volonté majoritaire du peuple souverain s'exprime soit par l'expression directe, soit indirectement par la voie de la démocratie représentative sans hiérarchisation des deux modes d'expression de souveraineté démocratique. D'une part, le peuple s'exprime par la voix de ses représentants, investis d'un mandat national de représentation, qui représentent la Nation toute entière. D'autre part, la Constitution de la V^e République permet l'expression directe des citoyens sur une loi constitutionnelle ou législative en vertu des articles 11 et 89 de la Constitution qui en définissent les champs respectifs. Initialement réservée au seul « Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, publiées au Journal Officiel », l'initiative du référendum a été élargie par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 à un cinquième des membres du Parlement, soutenu par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales (soit environ 4,7 millions d'électeurs).

La Constitution confie au Conseil constitutionnel le soin de « veiller à la régularité des opérations de référendum prévues aux articles 11 et 89 et au titre XV et d'en proclamer les résultats ». Le Conseil constitutionnel s'est, à ce titre, reconnu compétent pour connaître d'un recours contre le décret convoquant un référendum (décision n° 2000-21 REF, 25 juillet 2000, Hauchemaille). L'acte adopté par la voie du référendum n'a pas de valeur supérieure à celui adopté par la voie parlementaire et le Parlement peut toujours défaire ce que le référendum

a décidé et vice-versa, mais la légitimité d'un vote du peuple souverain est supérieure, comme l'illustrent les critiques formulées contre le choix de la voie parlementaire pour procéder à la ratification du traité de Lisbonne, auquel il a été reproché de contourner le « non » opposé par référendum au traité constitutionnel en 2005.

Par ailleurs, il résulte de la Constitution que la souveraineté nationale ne peut se déléguer par la loi aux autorités territoriales et s'impose au même titre que la démocratie aux partis politiques en vertu de l'article 4 de la Constitution, « les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage [et] doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. »

Dans l'ordre juridique interne, le constituant dispose du pouvoir du « dernier mot » puisque la Constitution est le sommet de l'ordre juridique. Par le contrôle de la constitutionnalité des lois, établi par la Constitution de 1958 et renforcé par le constituant en 1974 (saisine par 60 députés ou 60 sénateurs) et en 2008 (création de la question prioritaire de constitutionnalité), la Constitution s'est véritablement imposée comme la norme juridique suprême, le juge constitutionnel exerçant le rôle de garant de cette suprématie, y compris du Préambule de la Constitution, qui renvoie lui-même au préambule de celle de 1946 et à la déclaration de 1789 (DC n° 71-44 du 16 juillet 1971) ainsi qu'à la charte de l'environnement depuis la révision constitutionnelle de 2005.

2. La souveraineté dans l'ordre international

Sur le plan international, la souveraineté de l'État exprime l'idée selon laquelle il ne saurait être lié sans son consentement. L'État est le premier sujet de droit international ; il a la personnalité morale internationale, ne se trouve au-dessus de lui aucune autorité dotée à son égard d'une puissance légale. La souveraineté, c'est ici, en fait, l'indépendance. Selon Carré de Malberg « *dans l'expression souveraineté externe, le mot souveraineté est [...] au fond synonyme d'indépendance* ». Il n'y a pas de législateur international, il n'existe aucune instance supranationale chargée de veiller au respect de leurs engagements internationaux par les États.

Cette souveraineté n'exclut pas les limitations consenties de souveraineté, en particulier pour protéger la paix. Le 14^e alinéa du préambule de la Constitution de 1946 dispose que la France « *se conforme aux règles du droit public international* ». Le 15^e considérant du Préambule du 27 octobre 1946, auquel se réfère expressément celui de la Constitution de 1958 et qui est donc toujours en vigueur, dispose ainsi que : « *Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix.* ». L'article 55 de la Constitution, dispose quant à lui que les traités « *régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois* ».

L'article 23 de la convention de Vienne du 23 mai 1969, codifiant la coutume internationale relative au droit des traités internationaux, oblige les États à respecter les traités qui les lient, notamment à les faire appliquer par les pouvoirs

internes : il s'agit du principe « pacta sunt servanda ». La méconnaissance de cette obligation peut être sanctionnée par l'engagement de la responsabilité internationale de l'État. Mais en l'absence d'autorité apte à contraindre l'État à réparer sa faute, la seule sanction d'une condamnation non satisfaite ne peut être que d'ordre politique. En outre, le droit international public ne régleme pas les relations entre le droit interne et le droit international ; il revient à chaque État de déterminer les modalités d'introduction du droit international en droit interne (le plus souvent dans leurs Constitutions).

II. Les rapports entre le droit national et le droit international

1. La réception et les effets des normes internationales en droit français

Deux conceptions des rapports entre droit international et droit interne existent : le dualisme, qui établit une stricte séparation entre les deux ordres juridiques, juxtaposés : l'État qui veut faire produire un effet au droit international doit d'abord le « nationaliser », c'est-à-dire le réceptionner (ratification, autorisation) et reprendre dans ses normes internes (loi, règlement) le contenu des normes internationales (Allemagne). Le dualisme traduit une fermeture de l'ordre interne aux règles internationales et une protection marquée de la souveraineté interne. À l'opposé, le monisme établit une continuité entre droit interne et droit international, qui produit ses effets directement. On distingue deux types de monisme : le monisme à primauté du droit international, dans lequel l'ordre juridique interne et l'ordre juridique international ne font qu'un et les traités l'emportent toujours sur les règles internes (Pays-Bas) et le monisme à primauté du droit interne, qui établit une procédure particulière de réception du droit international en droit interne, qui prime en principe le droit international.

La France est un État moniste à primauté du droit interne. Cela signifie qu'en présence de deux normes, une interne et l'autre internationale, la seconde l'emporte dès lors qu'elle a été régulièrement réceptionnée dans l'ordre juridique interne. Les normes internationales ont, selon l'article 55 de la Constitution, « une autorité supérieure à celle des lois ». Mais la portée de ce principe n'est pas absolue. Pour qu'un traité puisse produire directement des effets dans l'ordre interne, plusieurs conditions cumulatives sont nécessaires :

- Une ratification régulière : selon l'article 52 de la Constitution, c'est le président de la République qui ratifie, le cas échéant après autorisation du Parlement pour les traités les plus importants (définis à l'article 53 : traités de paix, de commerce, ceux qui engagent les finances de l'État, qui modifient des dispositions de nature législative, ceux relatifs à l'état des personnes notamment). Une simple approbation gouvernementale suffit pour les accords de moindre importance (CE 13 juillet 1965, Société Navigator). La ratification est toujours un acte du pouvoir exécutif (le Parlement ne ratifie pas, il autorise la ratification) susceptible de faire l'objet d'un recours juridictionnel (depuis la décision CE 18 décembre 1998, Parc d'activités de Blotzheim, revirant la jurisprudence Sieur Villa de 1956). Ainsi, une ratification sans autorisation du Parlement, lorsqu'elle est exigée

(article 53), est illégale : le traité ne peut produire d'effet (CE 23 février 2000, Bamba Dieng ; confirmation par CE 5 mars 2003, Aggoun, qui admet que la question soit invoquée par la voie de l'exception, puis par CE 9 juillet 2010, Fédération nationale de la libre-pensée). Le Conseil d'État a développé une jurisprudence – encore récente et en voie de formation – sur les domaines de l'article 53 : ainsi un traité modifiant des dispositions de nature législative est-il défini comme l'engagement dont les stipulations touchent à des matières réservées à la loi par la Constitution ou énoncent des règles qui diffèrent de celles posées par des dispositions de forme législative (décision Fédération nationale de la libre-pensée précitée) ; les traités engageant les finances de l'État sont ceux qui créent une charge financière certaine et directe pour l'État et qui excèdent, par leur nature et leur montant, les dépenses de fonctionnement incombant normalement à l'administration (CE 12 juillet 2017, M. Durbano). Précisons enfin que le contrôle du juge sur l'acte de ratification connaît des limites : d'une part, les moyens tirés de la méconnaissance de la Constitution ou d'autres traités sont inopérants à l'appui d'un recours dirigé contre un décret de ratification et, d'autre part, le Conseil d'État ne contrôle pas la validité des réserves d'interprétation accompagnant l'accord international (CE 12 octobre 2018, SARL Super coiffeur).

- Une publication au *Journal officiel* : elle est nécessaire mais pas suffisante. Par un arrêt CE 21 mai 1990, Confédération nationale des associations familiales catholiques, il est jugé que la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, publiée mais non ratifiée, ne produit pas d'effet en droit interne. La publication n'est parfois pas nécessaire : ainsi des actes de l'Union européenne de droit dérivé publiés au JOUE (CE 10 février 2016, Comité de défense des travailleurs frontaliers du Haut-Rhin).
- Une réciprocité effective : à l'exception de certains traités (importants : Union européenne, ConvEDH, traités relatifs aux droits de l'homme en général), il faut que l'autre État partie respecte lui-même les engagements nés du traité. Le ministre des Affaires étrangères a longtemps été seul compétent pour apprécier cette condition de réciprocité (CE 29 mai 1981, Rekhov ; CE 9 avril 1999, Chevrol-Benkeddach). Par un arrêt Chevrol contre France du 13 février 2003, la CEDH, si elle a reconnu la légitimité du recours au ministre des Affaires étrangères, estime que l'attitude du juge administratif qui se considère lié par l'avis du ministre est contraire à l'article 6 § 1. Il faut que la partie puisse éventuellement répondre aux observations du ministre et que le juge tranche. Le Conseil d'État s'est aligné sur cette solution par une décision CE 9 juillet 2010, Mme Cheriet-Benseghir, par laquelle il juge que s'il lui appartient de recueillir les observations du ministre des Affaires étrangères, c'est sous réserve qu'il les soumette au débat contradictoire entre les parties et qu'il tranche, *in fine*, la question de l'application par l'autre État (voir, imposant la recherche de la réciprocité en matière d'échange de permis de conduire : CE 16 mai 2012, M. Claiman-Versini). L'appréciation de la condition de réciprocité est en pratique assez rare. Le Conseil d'État

y a toutefois été confronté dans l'arrêt CE 10 juillet 2019, Association des Américains accidentels, à propos de l'accord conclu le 14 novembre 2013 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales à l'échelle internationale – condition remplie en l'espèce.

- Un effet direct : pour être applicables directement, les stipulations d'un traité doivent enfin être suffisamment précises et avoir pour objet de créer des droits au profit des particuliers (un traité qui ne crée d'obligations qu'entre États n'a donc pas d'effet direct ; un justiciable ne peut l'invoquer). L'application de ce critère n'est pas identique s'agissant du droit international classique et du droit de l'Union européenne.
 - s'agissant du droit international, le principe est que les stipulations d'un accord international ne peuvent être invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir, dirigé contre un acte réglementaire ou individuel, que si elles ont un effet direct, c'est-à-dire, d'une part, si elles n'ont pas pour objet exclusif de régir les relations entre États et, d'autre part, si elles ne requièrent l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire des effets à l'égard des particuliers (CE 11 avril 2012, GISTI). Seules les stipulations reconnues d'effet direct d'un traité peuvent utilement être invoquées à l'appui d'une demande tendant, par voie d'action, à ce que soit annulé un acte administratif (individuel ou réglementaire) ou, par voie d'exception, à ce que soit écartée l'application d'une loi ou d'un acte administratif incompatible avec la norme juridique qu'elles contiennent. Ainsi jugé par exemple que l'article 3 de la convention internationale du travail n° 87 de 1948 concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, relatif à la liberté d'organisation des syndicats, crée des droits dont les particuliers peuvent directement se prévaloir (CE 18 février 2019, CGT-FO). À l'inverse, les stipulations de l'article 25 de la convention relative aux droits des personnes handicapées signée à New-York le 30 mars 2007, qui consacrent un droit à la santé de ces personnes, requièrent l'intervention d'actes complémentaires pour produire des effets à l'égard des particuliers et sont, par suite, dépourvues d'effet direct (CE 17 juin 2019, Association des accidentés de la vie). Ces critères nouveaux sont plus souples que ceux qui présidaient auparavant et qui exigeaient que les stipulations en cause soient suffisamment précises et inconditionnelles (CE 23 avril 2007, GISTI). Au-delà de l'assouplissement de sa formulation, on relèvera que le critère de l'effet direct, d'utilisation souple, peut être invoqué par le juge désireux d'éviter d'écarter une norme interne au profit d'une norme internationale. La Cour de cassation avait ainsi refusé d'appliquer en bloc la Convention internationale relative aux droits de l'enfant par l'arrêt Lejeune du 10 mars 1993. Le Conseil d'État, plus nuancé, a reconnu cet effet direct pour son article 4-1 par l'arrêt GISTI du 23 avril 1997, pour son article 12 par l'arrêt Mme E. du 27 juin 2008 et pour son article 20 par l'arrêt Unicef France du 5 février 2020. Mais, pratiquant ce que la doctrine appelle parfois le « dépeçage » du traité, il l'a refusé

aux articles 2, 9, 20, 29 (CE 6 juin 2001, Mme Mosquera – revirement sur l'article 20 par l'arrêt Unicef France précité) et 19 (CE 24 août 2011, M. Z.). La Cour de cassation a, elle, reviré sa jurisprudence Lejeune et reconnu l'effet direct de la Convention par un arrêt Civ. 1^{er}, 22 novembre 2005. S'agissant de la charte sociale européenne, si le Conseil d'État a jugé d'effet direct les stipulations de son article 24 (CE 10 février 2014, Fischer), la Cour de cassation a jugé le contraire par un arrêt du 11 mai 2022, Société Pleyel. Le Conseil d'État a cependant précisé que, même lorsque des stipulations internationales sont dépourvues d'effet direct, elles peuvent être prises en considération pour l'interprétation des dispositions de droit national qui les mettent en œuvre. Ainsi en va-t-il, par exemple, des stipulations de l'accord de Paris du 12 décembre 2015 relatives à la lutte contre le changement climatique (CE 19 novembre 2020, Commune de Grande-Synthe). Il faut mesurer la portée de cette jurisprudence : ainsi que le relève Sarah Cassella, *« nul ne peut s'y tromper : interpréter les textes nationaux au regard des traités internationaux revient à vérifier si l'action – ou l'inaction – du gouvernement est bien compatible avec ces derniers »* (L'effet indirect du droit international : l'arrêt Commune de Grande-Synthe, *AJDA* 2021, p. 226) ;

- s'agissant du droit de l'Union européenne, le raisonnement est plus nuancé :
- les stipulations suffisamment claires, précises et inconditionnelles des traités (et elles seules) ont un effet direct ;
- les règlements ont toujours un effet direct, quelle que soit leur précision, en vertu du traité lui-même qui prévoit cet effet ;
- L'effet direct d'une directive non transposée (avant la transposition, l'État est encore libre, après, ce sont les dispositions internes qui s'appliquent) est toujours reconnu, même si elle est imprécise, et peut fonder l'annulation d'un acte réglementaire ou la mise à l'écart, par la voie de l'exception, d'une loi qui méconnaîtrait ses « objectifs » (CE 3 février 1989, Cie Alitalia). En revanche, le critère de la précision et de l'inconditionnalité retrouve à s'appliquer s'agissant des recours dirigés contre les actes non réglementaires, notamment individuels : CE 30 octobre 2009, Mme Perreux, arrêt marquant l'abandon de la jurisprudence Cohn-Bendit de 1978 – cf. *infra*. Ce n'est que si la directive est claire précise et inconditionnelle que l'acte individuel la méconnaissant pourra être annulé. Le Conseil d'État a ainsi refusé de reconnaître un effet direct à certaines prescriptions de la directive du 17 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, « en raison de leur imprécision » (CE 17 mars 2010, Alsace nature).

2. Le contrôle de constitutionnalité des traités avant leur ratification

Si le Conseil constitutionnel déclare « qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution », une révision de celle-ci doit précéder la ratification ou l'approbation dudit engagement international. L'article 54 de la Constitution prévoit : « Si le Conseil constitutionnel, saisi par le président de la République, par le Premier ministre, par le Président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution ».

Ainsi dans sa décision du 20 décembre 2007, le Conseil constitutionnel a jugé que le traité de Lisbonne en partie contraire à la Constitution. Une révision constitutionnelle a été nécessaire pour pouvoir déposer une loi de ratification de ce traité. Selon l'article 89 de la Constitution, le projet de révision devait alors être voté en termes identiques par les deux assemblées et soumis ensuite au Parlement convoqué en Congrès, qui devait alors l'approuver par une majorité des trois cinquièmes. Il aurait été également possible de soumettre la révision au vote des citoyens par la voie du référendum. Réuni le 4 février 2008 en Congrès à Versailles, le Parlement a approuvé la révision.

Le contrôle de la compatibilité des normes internationales avec la Constitution (sur le fondement de son article 54) a évolué. Par une décision CC 30 décembre 1976, Élections de l'Assemblée des Communautés au suffrage universel direct, le Conseil constitutionnel avait distingué les limitations des transferts de souveraineté, autorisant les premières et interdisant les seconds.

À partir de 1985, le Conseil constitutionnel a abandonné cette distinction et veille à ce que les traités signés par la France ne remettent pas en cause « *les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* » (CC 22 mai 1985, 6^e Protocole additionnel à la ConvEDH). Portent atteinte à ces conditions les stipulations internationales qui empêcheraient « *d'assurer le respect des institutions de la République, la continuité de la vie de la nation et la garantie des droits et libertés des citoyens* ». Saisi d'un recours concernant la conformité à la Constitution du Traité de l'Union européenne signé le 7 février 1992, le Conseil constitutionnel a confirmé que « *le respect de la souveraineté nationale ne fait pas obstacle à ce que la France puisse conclure des engagements internationaux en vue de participer à la création ou au développement d'une organisation internationale permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les États membres* » (CC 9 avril 1992, Maastricht I). Ont ainsi été déclarées inconstitutionnelles les seules stipulations susceptibles de « *porter atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté* » : droit de vote attribué à tout citoyen de l'Union européenne pour les élections municipales, établissement d'une union économique et monétaire et détermination des règles de franchissement des frontières extérieures de l'Union européenne. En revanche, et plus récemment, saisi par le président de la République sur le fondement de l'article 54 de la Constitution, le Conseil a estimé

que le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire signé le 2 mars 2012 à Bruxelles ne comportait pas de clause contraire à la Constitution (CC 9 août 2012, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire). Il en va de même de l'accord économique et commercial global entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part (dit « traité CETA » : CC 31 juillet 2017).

Les limitations de souveraineté consentis par la France au sens du 15^e alinéa du même préambule ont contribué à une évolution, sinon de la notion, du moins de l'exercice de la souveraineté nationale : « *Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix* ». Une double condition est posée : celle de la réciprocité, et celle liée à la préservation de la paix : les limitations de souveraineté ne sont acceptées que dans la mesure où elles contribuent à l'instauration d'un ordre international pacifié.

3. La place croissante du droit international en droit interne

Aujourd'hui, ce sont plus de 7 000 traités qui lient la France, dont plus de 4 800 bilatéraux. S'agissant du droit de l'Union européenne, plus de 9 000 règlements consolidés et 4 000 directives consolidés sont actuellement en vigueur. Souveraineté nationale n'est donc pas confondue, avec action unilatérale. La France et l'Union européenne multiplient la conclusion de traités internationaux depuis la Seconde Guerre mondiale. La participation à l'Union européenne peut s'analyser comme un exercice en commun de souveraineté ou comme une modalité de mise en œuvre de cette souveraineté. Le fait que l'État se lie au plan international est d'ailleurs analysé par les internationalistes non comme un abandon mais comme un acte de souveraineté : « l'autolimitation » de l'État, c'est-à-dire sa faculté de réduire volontairement, en s'engageant juridiquement sur la scène internationale, l'étendue de sa souveraineté, « est une limitation réelle de la liberté légale de l'État et, loin d'être logiquement incompatible avec sa souveraineté, elle procède du postulat qui fait de la souveraineté même une institution de droit » (Jean Combacau). Après contrôle du Conseil constitutionnel et une déclaration d'inconstitutionnalité partielle, la France a modifié à plusieurs reprises sa Constitution pour permettre l'application en droit interne des nouveaux traités, notamment : monnaie unique, vote aux élections municipales des ressortissants communautaires, accès à la fonction publique des ressortissants communautaires, rôle du Parlement dans le cadre du respect du principe de subsidiarité depuis le traité de Lisbonne, mandat d'arrêt européen, droit d'asile.

La question de la place du droit international en droit interne peut être appréhendée de deux façons : quelles sont les normes internationales qui peuvent produire des effets en droit interne ? Quelles normes internes sont tenues de les respecter ?

L'article 55 de la Constitution prévoit : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ».

- Les normes internationales s'imposant en droit interne sont nombreuses.
- Sous réserve du respect des conditions citées *supra*, s'imposent : les stipulations issues des traités internationaux, les normes de l'Union européenne primaires et dérivées (le Conseil d'État accepte d'écarter la loi contraire à un règlement de l'Union (CE 24 septembre 1990, Boisdet), à une directive non transposée dans les délais impartis (CE 28 février 1992, SA Rothman), ainsi qu'à un principe général du droit de l'Union (CE 3 décembre 2001, SNIP)). En revanche, les principes généraux du droit international (CE 28 juillet 2000, Paulin) et la coutume internationale (CE 6 juin 1997, Aquarone) ont une valeur infra-législative, malgré le 14^e alinéa du préambule de la Constitution de 1946, aux termes duquel la France « se conforme aux règles du droit public international ». Relevons que la coutume est en réalité une norme supplétive, c'est-à-dire qu'elle s'applique quand aucune autre norme n'existe : par un arrêt de sa chambre criminelle du 13 mars 2001, la Cour de cassation reconnaît l'existence d'une coutume internationale selon laquelle un chef d'État ne peut être poursuivi devant les juridictions pénales d'un autre État. La CIJ a confirmé et étendu cette jurisprudence par un arrêt du 15 février 2002 : cette immunité bénéficie aussi au chef du Gouvernement et au ministre des Affaires étrangères. Ces principes n'interdisent toutefois pas l'engagement de la responsabilité de l'État pour méconnaissance d'une règle coutumière qu'aucune disposition législative n'écarter : CE 14 octobre 2011, Mme S.
- À l'exception de la Constitution, toute norme interne doit être conforme aux normes internationales : la loi organique (CE 6 avril 2016, Blanc, à condition toutefois que la loi organique ne se borne pas à tirer les conséquences nécessaires de dispositions constitutionnelles), la loi ordinaire (Cass. 24 mai 1975, Jacques Vabre, CE 20 octobre 1989, Nicolo, CC 21 octobre 1988, AN, 5^e circonscription du Val d'Oise, le Conseil d'État a d'ailleurs précisé que l'administration était tenue de ne pas appliquer une loi contraire à une règle communautaire : CE 30 juillet 2003, Association avenir de la langue française), ainsi que les actes administratifs (CE 28 mai 1937, Decerf, à propos d'un décret d'extradition ; CE 30 mai 1952, Dame Kirkwood) et les circulaires impératives (CE 2 juin 2006, Chauderlot). Le Conseil d'État s'assure que les décrets de transposition d'une directive respectent ses dispositions (CE 28 septembre 1984, Confédération nationale des sociétés de protection des animaux de France) et annule les dispositions d'un décret contraires aux objectifs d'une directive non transposée (CE 7 décembre 1984, Fédération française des sociétés de protection de la nature). Il a précisé que l'administration ne pouvait laisser dans l'ordre juridique interne des actes contraires au droit de l'Union (CE 3 février 1989, Alitalia) et que des dispositions législatives qui auraient pour objet ou pour effet de soustraire