

Les révisions constitutionnelles induites par l'intégration européenne : l'introduction du désordre normatif dans la Constitution de 1958

Laetitia GUILLOUD
Docteur en droit public

Depuis son entrée en vigueur, la Constitution de 1958 a connu vingt-trois révisions. Six d'entre elles sont intervenues dans le seul but d'adapter la norme constitutionnelle aux progrès de la construction européenne, qu'il s'agisse de permettre la ratification du Traité de Maastricht, du Traité d'Amsterdam, du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, du Traité de Lisbonne, ou bien encore de mettre en œuvre les dispositions de la Convention d'application de l'accord de Schengen relatives au droit d'asile et de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen. Si la fréquence de ces révisions peut à elle seule conduire à s'interroger sur la pertinence de la méthode retenue pour concilier les dispositions constitutionnelles et les normes du droit communautaire, ce sont surtout les modalités des révisions intervenues qui apparaissent critiquables. Les dispositions ainsi introduites dans la Constitution engendrent en effet un désordre normatif, tant sur le plan formel que matériel, alors même que la clarté et l'intelligibilité de la norme sont devenues des priorités institutionnelles et doctrinales.

Le désordre normatif analysé sous l'angle formel : la précarité des dispositions constitutionnelles.

La Constitution comporte désormais des dispositions transitoires, qui ne s'appliquent que pour une durée déterminée, en l'occurrence celle de la ratification du traité européen concerné par la révision. Le procédé n'est certes pas fondamentalement nouveau. La doctrine a ainsi mis en évidence l'existence d'un « droit constitutionnel transitoire », sous la forme de « petites constitutions » qui permettent le passage entre l'ordre juridique révolu et celui qui a vocation à être mis en place de manière définitive. Le caractère provisoire de ces constitutions soulève cependant des interrogations et des difficultés spécifiques, distinctes de celles suscitées par l'intégration de dispositions provisoires au sein d'une constitution « définitive » (c'est-à-dire édictée pour une durée indéterminée). Plus éclairante apparaît alors la comparaison avec les autres dispositions transitoires qui ont été à un moment ou sont toujours actuellement inscrites dans la Constitution. En effet, le texte de 1958 comportait déjà un Titre XVII intitulé « Dispositions transitoires », qui a été abrogé par la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995. C'est également dans le cadre de dispositions transitoires qu'a été inséré au sein de la Constitution un Titre XIII relatif à la Nouvelle-Calédonie. Toutes ces dispositions ont en commun de préparer et d'encadrer une évolution institutionnelle qui, dans le cas ici analysé, est néanmoins rendue incertaine par l'aléa que comporte le processus de ratification d'un traité européen.

La Constitution contient en outre des dispositions dont l'entrée en vigueur est, au contraire des précédentes, conditionnée par la ratification d'un traité. L'article 2 de la loi constitutionnelle du 4 février 2008 prévoit qu'« à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007, le titre XV de la Constitution est ainsi modifié [...] ». L'article 3 de la loi constitutionnelle du 1er mars 2005 présente le même type de rédaction. En raison de leur caractère conditionné, ces dispositions risquent donc de se voir frappé de caducité en cas de non ratification du traité concerné. Le choix qui a été fait d'un processus de révision constitutionnelle en deux temps – le premier temps consistant à inscrire dans la constitution des dispositions transitoires autorisant la ratification du traité, le second temps consistant à

substituer les dispositions définitives aux dispositions transitoires une fois le traité ratifié – permet d'éviter l'introduction de dispositions constitutionnelles inutiles en cas d'échec du processus de ratification. Il ne répond cependant que partiellement à l'impératif consistant à préserver la lisibilité de la Constitution, tandis que l'intelligibilité de cette dernière est également remise en cause par la coexistence de dispositions contradictoires en son sein.

Le désordre normatif analysé sous l'angle matériel : la contradiction des dispositions constitutionnelles

La méthode retenue en France pour adapter la Constitution aux exigences du processus d'intégration européenne a consisté, face à l'identification par le juge constitutionnel d'une contrariété entre le traité et la Constitution, à introduire une dérogation au principe constitutionnel en cause (technique de la révision-adjonction). Cela conduit à faire coexister des dispositions contradictoires au sein de la Constitution. Cette pratique a été avalisée par le Conseil constitutionnel. Ce dernier a en effet considéré, dans sa décision du 2 septembre 1992 relative à la constitutionnalité du Traité de Maastricht¹, que rien ne s'opposait à ce qu'une révision constitutionnelle aboutisse à l'introduction « dans le texte de la Constitution [de] dispositions nouvelles qui, dans le cas qu'elles visent, dérogent à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle ; que cette dérogation peut être aussi bien expresse qu'implicite ». La multiplication des dispositions contradictoires au sein de la Constitution apparaît néanmoins « peu adéquate et justifiable »². Elle soulève en effet le problème de l'articulation des dispositions en question. Le rôle de l'interprétation jurisprudentielle des dispositions constitutionnelles devient ainsi décisif afin d'assurer leur conciliation. Plusieurs questions restent cependant posées : celle de la cohérence globale de la Constitution d'une part, celle de l'intangibilité de certaines dispositions constitutionnelles d'autre part.

Le juge constitutionnel a consacré le principe de clarté de la loi et l'objectif constitutionnel d'accessibilité et l'intelligibilité de cette dernière. Cf. notamment la décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes, la décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003, Loi portant réforme de l'élection des sénateurs, ou bien encore la décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003, Loi portant réforme des retraites. Le juge administratif a également admis que le moyen tiré de la violation de l'objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité pouvait être invoqué à l'encontre de dispositions réglementaires. Cf. CE, 8 juillet 2005, Fédération des syndicats généraux de l'Education nationale et de la recherche publique SGEN, CFDT e.a., n° 266900 et CE Ass., 24 mars 2006, Société KPMG, n° 288460.

Cf. notamment Mathieu (Bertrand), « Réflexions en guise de conclusion sur le principe de sécurité juridique », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 11, 2001, pp. 106-111 ; du même auteur « Les lois de finances au crible de la sécurité juridique », *L.P.A.*, 13 janvier 2006, pp. 4-7.

Cartier (Emmanuel), « Les petites constitutions : contribution à l'analyse du droit constitutionnel transitoire », *R.F.D.C.*, n° 71, 2007, p. 514.

Cf. Pfersmann (Otto), in Favoreu (Louis) e.a., *Droit constitutionnel*. Paris : Dalloz, 2007 (10ème édition), pp. 101 et ss.

« A compter de l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe, le titre XV de la Constitution est ainsi rédigé [...] ».

Décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, Traité sur l'Union européenne dite Maastricht II.

Favoreu (Louis), Gaia (Patrick), « Les décisions du Conseil constitutionnel relatives au Traité sur l'Union européenne », *R.F.D.C.*, n° 11, 1992, p. 411.