

AVANT-PROPOS

DES GENÈSES DE LA V^E RÉPUBLIQUE ET DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE À LA GENÈSE D'UN COLLOQUE

Par Sandrine CURSOUX-BRUYÈRE

*Maître de conférences
Université catholique de Lyon*

SOMMAIRE

- I.** – UN DOUBLE « ANNIVERSAIRE » INSTITUTIONNEL
- II.** – UN PARADOXE : « DES NAISSANCES » À LA FOIS CONCOMITANTES ET DISTANTES
- III.** – DES POINTS D'IMPACT ET DE TENSION RÉCURRENTS

Cet avant-propos aura tout d'abord pour objet de présenter l'enjeu du colloque en tant qu'il propose une analyse des soixante ans de la Constitution de 1958 en perspective avec les soixante ans de la construction européenne (I). Il s'agira ensuite de mettre en exergue un paradoxe, révélant des « naissances » à la fois concomitantes et distantes (II) et enfin de faire le constat, par quelques illustrations, de points d'impact et de tension récurrents entre les deux objets, Constitution et système juridique européen (III).

I. – UN DOUBLE « ANNIVERSAIRE » INSTITUTIONNEL

« Les anniversaires » font partie de ces événements qui ont l'avantage d'être prévisibles, si ce n'est à long terme, pour le moins à moyen terme. Ainsi, 2018 s'annonçait comme l'année des « soixante ans de la V^e République française » ! Fort logiquement, la Constitution de 1958, en tant qu'objet d'étude, fut-elle la « vedette » de nombreux et riches travaux de recherche, notamment colloques et publications¹.

¹ Point d'orgue de ces manifestations, le 4 octobre 2018, La Nuit du droit, à l'initiative de M. Laurent FABUS, président du Conseil constitutionnel, <https://www.lanuitdudroit.fr/>

Le colloque, dont il s'agit ici de publier les actes, trouve toutefois sa genèse dans la volonté, partagée par les trois coordinatrices scientifiques, de ne pas « commémorer » cet anniversaire institutionnel indépendamment du contexte qui l'entoure, mais bien au contraire en l'y englobant et donc en abordant le sujet par le biais d'une exploration synchronisée des deux. Cette démarche étant entendue, l'approche demeure très large ; cette « contextualisation » étant susceptible de plusieurs orientations, par ailleurs pour une part sujettes à imbrication.

La réflexion ayant toutefois comme point d'ancrage un « anniversaire », il s'est avéré naturel de l'envisager au regard d'un autre « anniversaire institutionnel », suggérant alors d'étudier, les soixante ans de la V^e République dans le contexte des soixante ans de la construction européenne, quitte à jouer un peu sur les dates pour les adapter à l'entreprise.

Si l'année 2017 correspond effectivement aux « soixante ans des traités de Rome »² et de nombreux travaux ont d'ailleurs été produits sur le sujet³, il est aussi possible de retenir – dans le cadre d'une démarche que nous qualifierions de volontariste –, que ces traités sont entrés en vigueur le 14 janvier 1958 !

Il reste, bien évidemment, que la construction communautaire n'est pas la seule perspective du contexte européen dans lequel évolue la Constitution de la Ve République. En effet, cette dernière a été elle-même précédée, et dès lors s'est installée, dès son origine dans le cadre prédéfini par le traité de Londres du 5 mai 1949, créant le Conseil de l'Europe, générant lui-même l'adoption de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950⁴. Le 21 janvier 1959, l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe procède à la première élection des membres de la Cour, qui siègera du 23 au 28 février 1959. En jouant un peu d'artifices – conformément à la démarche volontariste sus-évoquée – nous voudrions bien retenir que l'organisation de la mise en place de la Cour européenne des droits de l'homme, s'est déroulée en 1958 !

Quelles qu'en soient les dates retenues, on le comprendra, l'essentiel est de relever, partant de cette brève analyse chronologique circonstanciée, une évidence : la Constitution de la Ve République est née dans un contexte européen qui, pour une large part, a dès son origine, affiché une dimension d'intégration ; peut-être même, une propension intrusive eu égard au système constitutionnel national.

Dès lors, soixante ans plus tard, on peut notamment s'interroger sur le fait de savoir comment la Constitution telle qu'élaborée en 1958 trouve encore sa place dans ce contexte européen qui depuis n'a eu de cesse de renforcer sa prégnance.

² Traités signés le 25 mars 1957, instaurant la CEE et EURATOM.

³ La faculté de droit de l'UCL y a consacré, en 2017, un cycle de conférences, « Le droit, au cœur de soixante ans d'Union européenne », en partenariat avec l'Institut européen du droit. Notamment, 31 janvier J-M SAUVÉ, vice-président du Conseil d'État, « La protection européenne des droits fondamentaux » ; 13 février 2017, Ch. TIMMERMANS ancien juge à la Cour de justice de l'Union européenne, « L'Union européenne en crise ? ». La *Revue de l'Union européenne* (RUE) a consacré le dossier « Soixante ans du traité de Rome » dans ses numéros de l'année 2018.

⁴ Entrée en vigueur le 3 septembre 1953. La France ratifie la Conv.EDH en 1974 et accepte le recours individuel en 1981.

Quelles mutations ce contexte a-t-il pu éventuellement générer, tant sur le plan du texte constitutionnel lui-même, que de sa pratique. La signification même de la Constitution n'a-t-elle pas évolué ? Autrement dit, quels sont les impacts autant institutionnels que matériels, de l'eupéanisation du droit constitutionnel de la V^e République⁵ ?

C'est ainsi autour de la double perspective d'une eupéanisation des pouvoirs constitutionnels (Première partie) et d'une eupéanisation des droits constitutionnels (Deuxième partie), que les contributeurs se proposent d'envisager la double question de « la maturité et utilité » à ce jour de la Constitution de 1958.

Au préalable, nous souhaiterions toutefois revenir sur un paradoxe « originaire », conduisant à constater des « naissances » de la Ve République et de la construction européenne, à la fois concomitantes et distantes.

II. – UN PARADOXE : « DES NAISSANCES » À LA FOIS CONCOMITANTES ET DISTANTES

Il est des discours qui marquent un contexte et celui du Général de Gaulle, Place de la République à Paris, le 4 septembre 1958, présentant aux Français le projet de Constitution de la Ve République qu'ils auront à approuver par référendum le 28 septembre 1958, est de ceux-là :

⁵ Eu égard aux travaux qui nous ont précédés, nous pouvons retenir le concept même « d'eupéanisation » du/des droit(s), en considérant qu'il renvoie, selon les termes employés par X. BIOY, à plusieurs « postures », « soit à l'étude des garanties internes formelles et solutions européennes au regard de revirements ou nouvelles solutions jurisprudentielles nationales, soit encore à l'importation de raisonnements utilisés par les juges européens, soit enfin plus simplement à la prise en compte des effets extrapatrimoniaux d'une norme interne hors du contexte national mais décisifs pour la solution retenue par le juge », « L'eupéanisation des droits issus du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 – Dignité, solidarité, égalité et travail », in H. GAUDIN (dir.), *La Constitution européenne de la France*, p. 23, note 1. Dans le cadre de l'introduction des actes du colloque, *L'eupéanisation du droit – Quelle influence de l'Union européenne sur le droit français ?* L. GUILLOUD-COLLIARD, H. OBERDORFF et F. TERPAN, envisagent quant à eux, « trois dimensions principales » du concept d'eupéanisation. « Il traduit tout d'abord un mouvement vertical allant du haut (les institutions européennes) vers le bas (les États membres), à travers lequel le droit de l'UE exerce une influence sur le droit interne (...). Une deuxième dimension met l'accent sur le mouvement vertical inverse, allant du bas (les États membres) vers le haut (les institutions européennes) et prenant la forme de transferts de compétences à l'UE ou de transferts de prérogatives aux institutions européennes (...). Une troisième dimension de l'eupéanisation est issue d'un mouvement non plus vertical mais horizontal, d'un État membre à un autre. » On citera également M.-C. PONTHEAU, évoquant l'eupéanisation du droit comme un moyen d'ouverture « d'un débat revisité sur les emprunts juridiques », et considérant « ce renouveau épistémologique » comme « propice à des études comparatives privilégiant un point de vue externe et descriptif sur les différents discours construits autour des relations entre droits nationaux et droit de l'Union », « Un regard disciplinaire sur les rapports entre droit de l'Union européenne et droits constitutionnels des États membres », *Revue de l'UE*, 2018, p. 563-568.

« *Qu'il existe, au-dessus des querelles politiques, un arbitre national, élu par les citoyens qui ont un mandat public, qui soit chargé d'assurer le fonctionnement régulier des institutions ; qu'il existe un gouvernement qui soit fait pour gouverner, à qui on en laisse le temps et la possibilité ; qu'il existe un parlement⁶ destiné à représenter la volonté politique de la Nation, à voter des lois, à contrôler l'exécutif, mais sans sortir de son rôle.* »

L'extrait est révélateur d'une approche « stato-centrée » de l'objet d'une Constitution, ce qui correspondait d'ailleurs à l'approche française dominante de l'époque, consistant à considérer la Constitution comme le gouvernement d'un État⁷. Cette approche descriptive conduit alors à aborder la Constitution par le biais de son objectif premier, donc avant tout en 1958, il s'agit de revaloriser l'Exécutif et cantonner le Législatif pour mettre fin aux instabilités générées par les systèmes des III^e et IV^e Républiques.

Compte tenu de cette perspective, le texte constitutionnel originel de la Ve République n'évoque nulle part l'appartenance de la France aux Communautés européennes⁸. La seule référence susceptible d'être opérante ultérieurement en termes de rapport entre les contextes européen et français, se trouve, dans le préambule de la Constitution de 1946, auquel effectivement renvoie le préambule de la Constitution de 1958, sans que pour autant en soit précisée la valeur⁹.

« 15. *Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix.* »

Ainsi, le contexte européen « naissant » de manière pourtant concomitante, est totalement absent du contexte constitutionnel français (ou pour le moins du texte constitutionnel). Avec le recul, on peut s'interroger : l'absence de toute évocation est-elle volontaire dans l'intention de refouler, pour un temps, les implications inéluctables du processus d'intégration européenne pour le système constitutionnel national, ou bien plus simplement (« innocemment ») le fait que la préoccupation du moment était ailleurs, c'est-à-dire tournée vers l'impératif que la nouvelle Constitution règle la question de l'instabilité de l'exercice du pouvoir ?

Quelle qu'ait été la cause de cette « absence », il demeure que les points d'impact, voire de tension, avec le contexte européen, ont toujours et régulièrement jalonné, le déroulement de la V^e République.

⁶ C'est nous qui soulignons.

⁷ Approche dont on retrouve notamment l'origine dès 1758 dans le *Droit des gens ou principe de la loi naturelle*, de Vattel, publiciste suisse, lorsqu'il définit la Constitution comme « le règlement fondamental qui détermine la manière dont l'autorité publique doit être exercée ».

⁸ Ne pas se méprendre au sujet de l'article 1^{er} du texte originel qui évoque « la Communauté », s'agissant de la République et des territoires d'outre-mer.

⁹ Puisqu'il faudra attendre la décision 71-44 DC du 16 juillet 1971, dite *Liberté d'association*, pour une reconnaissance explicite de la valeur constitutionnelle du préambule.

III. – DES POINTS D’IMPACT ET DE TENSION RÉCURRENTS

Le propos se veut ici d’illustrer ces points d’impact, voire de tension, à travers des événements marquants de l’actualité et ayant eu un déploiement qualifiable de « grand public ».

L’impact originaire est né de la continuité de l’État. Bien que connu pour sa position en faveur d’une « Europe des États » sur le modèle d’une « confédération de Nations », et hostile aux conceptions supranationalistes, le général DE GAULLE, en 1958, rassure pourtant ses cinq partenaires de la CEE en leur indiquant que la France honorera les engagements contractés lors de la signature du traité de Rome. Ainsi, la construction européenne est déjà un élément consubstantiel de l’État français et ce peut-être même inconsciemment...

Quelques années plus tard, lorsque le processus d’intégration s’amplifie, la « politique de la chaise vide » et le compromis de Luxembourg, sont un véritable point d’impact et de tension politique avec le pouvoir exécutif français. Bloquant pendant près de sept mois le fonctionnement communautaire, au nom du respect de sa souveraineté, la France s’oppose au passage au vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil¹⁰. Finalement, l’accord signé le 29 janvier 1966 accorde des concessions à la France dans le domaine du droit de vote¹¹. S’il s’agit bien là d’un frein à la dynamique intégratrice au nom de la Constitution nationale, pour autant cela ne conduit pas à sa remise en cause dans la mesure où ce compromis politique, dont l’objectif est une sortie de crise, n’empêchera pas l’élargissement du champ d’application du vote à la majorité qualifiée par les traités postérieurs.

Fort logiquement, les rapports de systèmes instaurés par la construction européenne, ont généré des points d’impact juridiques, en particulier jurisprudentiels. À cet égard, la fameuse jurisprudence *Cohn-Bendit* est éloquente¹². Ainsi, le juge administratif français va s’opposer au plein effet du droit communautaire en s’arc-boutant sur une position limitant l’invocabilité directe des directives non transposées¹³, et ce en considération du fait que les directives, à la différence des règle-

¹⁰ Le traité de Rome prévoyait à partir du 1er janvier 1966, le vote à la majorité qualifiée, au sein du Conseil. Le Conseil compte alors 12 voix selon la répartition suivante : quatre voix pour la France, la RFA et l’Italie, deux voix pour la Belgique et les Pays-Bas et une voix pour le Luxembourg.

¹¹ « Lorsque, dans les cas de décisions susceptibles d’être prises à la majorité sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d’un ou plusieurs partenaires sont en jeu, les membres du Conseil s’efforceront, dans un délai raisonnable, d’arriver à des solutions qui pourront être adoptées par tous les membres du Conseil, dans le respect de leurs intérêts mutuels et de ceux de la Communauté. [...] La délégation française estime que, lorsqu’il s’agit d’intérêts très importants, la discussion devra se poursuivre jusqu’à ce que l’on soit parvenu à un accord unanime. Les six délégations constatent qu’une divergence subsiste sur ce qui devrait être fait au cas où la conciliation n’aboutirait pas complètement ».

¹² CE 22 décembre 1978, *Ministre de l’intérieur c/ Cohn-Bendit*.

¹³ Et ainsi s’oppose à la jurisprudence de la CJCE qui considère que les directives qui n’ont pas fait l’objet d’une transposition sont directement invocables par les justiciables à l’appui d’un recours porté à l’encontre d’une décision individuelle (notamment CJCE 4 décembre 1974, *Van Duyn*).

ments et décisions, ont pour destinataires uniquement les États membres et non les particuliers. Par cette divergence de jurisprudence, le juge français entendait bien faire respecter la marge de manœuvre laissée aux institutions nationales quant aux moyens employés pour parvenir aux objectifs posés par les directives. Progressivement encerclée¹⁴, la jurisprudence « Cohn-Bendit » sera finalement abandonnée en 2009¹⁵.

Partant d'une intégration d'abord économique, la construction communautaire a pris une véritable dimension politique au tournant des années 1990. La question de sa légitimité démocratique s'est alors posée avec plus d'acuité et a dès lors impliqué pour la France une approbation directe du peuple au processus. Du fait d'un déficit de popularité de l'Union européenne, de probables incompréhensions et malentendus, ces points d'impact citoyens se sont révélés critiques. Si le « oui » l'emporte finalement au référendum sur le traité de Maastricht¹⁶, ce sera un « non » pour le traité instituant une Constitution pour l'Europe¹⁷. Ce dernier comportait, notamment dans la forme, certaines caractérisations étatiques, perçues comme trop attentatoires au système constitutionnel national¹⁸.

Enfin, face à l'ampleur prise par le contrôle de conventionnalité opéré par les juges judiciaires et administratifs, l'instauration de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) par la révision constitutionnelle de 2008, permet d'éviter une mise à l'écart du Conseil constitutionnel en matière de droits fondamentaux. Sans conteste, le contexte européen a conduit à l'adaptation de la justice constitutionnelle française¹⁹.

Ces quelques séquences événementielles, ne cherchant ici qu'à introduire les propos qui suivront, d'ores et déjà révèlent, une imprégnation « multimodale », un rapport interinstitutionnel, ou encore autrement dit une interconnexion consécutive entre la Constitution de la V^e République et le contexte européen qui l'imprègne.

¹⁴ On peut citer, Conseil d'État, Ass., du 6 février 1998, *Tête*, lorsque le juge administratif pousse à l'extrême la voie de l'exception afin d'admettre l'invocabilité d'une directive.

¹⁵ Conseil d'État, Ass., 30 octobre 2009, *Perreux*.

¹⁶ Référendum du 20 septembre 1992, 51,04% des suffrages exprimés en faveur de la ratification.

¹⁷ Référendum du 29 mai 2005, 54,68% des suffrages exprimés en faveur du « non ».

¹⁸ Et ce en dépit de la décision du Conseil constitutionnel, 2004-505 DC du 19 novembre 2004, cons 10, « *Considérant, en particulier, que n'appelle pas de remarque de constitutionnalité la dénomination de ce nouveau traité ; qu'en effet, il résulte notamment de son article I-5, relatif aux relations entre l'Union et les États membres, que cette dénomination est sans incidence sur l'existence de la Constitution française et sa place au sommet de l'ordre juridique interne* ».

¹⁹ Ce qui conduit à relever le « chemin » parcouru eu égard à la relative importance portée au contrôle de constitutionnalité en 1958.