

# LES GRANDS CONCOURS

---

Frédéric Puigserver

## LE DROIT DE L'ADMINISTRATION

 INSP, conseiller de TA et CAA,  
ENM, Assemblées, Affaires étrangères,  
INET, EN3S, EHESP

Préface de Bernard Stirn

5<sup>e</sup> édition



# LE DROIT DE L'ADMINISTRATION

**Frédéric PUIGSERVER**

*Maître des requêtes au Conseil d'État*

*Directeur des affaires juridiques*

*du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire*

*Professeur affilié à l'Institut d'études politiques de Paris*

**5<sup>e</sup> édition**

**LGDJ**

un savoir-faire de

**Lextenso**



---

© 2023, LGDJ, Lextenso,  
1, Parvis de La Défense  
92044 Paris La Défense Cedex  
[www.lgdj-editions.fr](http://www.lgdj-editions.fr)  
EAN 9782275109695  
ISSN 2262-9610  
Collection Les Grands Concours

# SOMMAIRE

## **Partie 1 – Les normes de l’administration**

---

Chapitre 1 – La Constitution .....	19
Chapitre 2 – Les systèmes normatifs français et européens .....	103

## **Partie 2 – Les institutions administratives**

---

Chapitre 1 – Les institutions administratives de l’État .....	201
Chapitre 2 – Les collectivités territoriales .....	259
Chapitre 3 – La justice administrative .....	301

## **Partie 3 – Les principes de l’action administrative**

---

Chapitre 1 – Le principe de légalité .....	355
Chapitre 2 – Le principe de responsabilité .....	427
Chapitre 3 – Les libertés publiques et les droits fondamentaux .....	489
Chapitre 4 – Le droit public de l’environnement .....	563

## **Partie 4 – Les moyens de l’administration**

---

Chapitre 1 – Le service public .....	615
Chapitre 2 – Le droit public économique .....	661
Chapitre 3 – La fonction publique .....	743
Chapitre 4 – Les biens des personnes publiques .....	807
Index .....	861



## PRÉFACE À LA PREMIÈRE ÉDITION

Rédigé à partir de l'expérience, ou plutôt des expériences, de son auteur, le « *droit de l'administration* » écrit par Frédéric Puigserver présente avec originalité des connaissances et des réflexions d'une grande richesse pour tous ceux qui cherchent à mieux comprendre la vie des services publics. Le titre est révélateur du projet : il ne s'agit pas d'une nouvelle synthèse du droit administratif mais bien d'une réflexion sur l'ensemble du droit qui s'applique à l'administration, traduit ses interrogations, oriente ses évolutions.

Après une formation initiale d'ingénieur, l'auteur a acquis dans sa vie professionnelle une triple expérience. Premier conseiller au tribunal administratif de Paris, Frédéric Puigserver a pratiqué le contentieux administratif, en qualité en particulier de rapporteur public. Chargé de mission au secrétariat général du Gouvernement, après avoir été rapporteur de la Commission pour la réforme des collectivités locales présidée par l'ancien Premier ministre Édouard Balladur, il connaît de l'intérieur les rouages de l'administration centrale au plus haut niveau. Maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris et enseignant de droit à l'École nationale d'administration, il est un pédagogue apprécié pour sa solidité, sa disponibilité, sa clarté.

De ce triple regard, de magistrat, de fonctionnaire et d'enseignant, est issu un ouvrage qui se caractérise par la richesse de son contenu et par l'originalité de son approche.

Abordant successivement les normes, les institutions, les principes et les moyens de l'administration, il traite, à partir du point de vue de l'administration, tous les grands thèmes qui dessinent le cadre juridique de l'action publique. Les sujets sont présentés de manière problématisée, ce qui rend l'ouvrage constamment vivant et stimulant. À la réflexion, le livre allie l'accès direct aux sources, grâce à l'insertion dans ses développements de nombreux documents, de texte ou de jurisprudence. Cette possibilité de lire d'un même mouvement les analyses de l'auteur et les données sur lesquelles elles reposent est l'une des richesses de l'ouvrage. De son ensemble se dégagent des lignes fortes sur la place du droit dans l'action administrative ainsi que sur les réussites et les difficultés des réformes de l'appareil d'État.

Le droit de l'administration a évolué. Normes et principes constitutionnels y occupent une place accrue. La garantie des droits fondamentaux est devenue une de ses préoccupations centrales. Avec une grande créativité, la jurisprudence a réécrit nombre de ses rubriques pour l'adapter aux exigences du temps présent.

Surtout le droit de l'administration n'est plus seulement national. Les traités internationaux font désormais partie des normes dont l'administration doit se préoccuper au quotidien. À la frontière du droit international et du droit national, le droit de l'Union européenne affiche sa singularité d'ordre juridique intégré. Avec la Convention européenne des droits de l'homme et en interaction avec l'ensemble des droits nationaux, il donne naissance à un droit public européen dont la réalité ne cesse de s'affirmer. Un dialogue constant s'établit entre les deux cours européennes, la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme, les cours constitutionnelles nationales et les juridictions suprêmes des différents États.

Aussi toute réflexion sur le droit de l'administration doit-elle regarder au-delà des frontières, pour appréhender la hiérarchie des normes comme pour situer les structures et les réformes de l'administration française par rapport à la situation des autres pays, en particulier européens.

Dans cet esprit, Frédéric Puigserver présente les systèmes normatifs français et européens. Il montre la diversité des collectivités territoriales en France et en Europe, s'interroge sur le modèle français de juridiction administrative dans la « juridiversité » que le président Braibant avait ainsi dénommée, pose la question de l'avenir du « *service public à la française* » dans le contexte européen. Ce constant voyage hors de l'hexagone répond aux réalités du droit tel qu'il est vécu aujourd'hui par l'administration.

Dans ce contexte européen et international, et même si ses lourdeurs, ses lenteurs, son inertie, sont régulièrement dénoncées, l'administration a réussi d'importantes évolutions. Décentralisation et déconcentration l'ont refaçonnée. À côté des structures traditionnelles, agences et autorités indépendantes mettent en œuvre une nouvelle façon d'administrer. S'adaptant à la croissance du contentieux comme aux préoccupations d'urgence et d'effectivité, la justice administrative s'est transformée, dans sa structure et dans ses procédures, tout en demeurant fidèle à ses caractéristiques fondamentales. Un cadre budgétaire plus adapté est issu de la loi organique sur les lois de finances, la LOLF, du 1<sup>er</sup> août 2001. Un droit public de l'économie s'est imposé au travers de la régulation, des privatisations, des exigences de la concurrence, des impératifs d'une plus grande transparence de la commande publique. Environnement et développement durable sont désormais un chapitre de l'action administrative.

Ces évolutions sont décrites de manière concrète et documentée par Frédéric Puigserver qui fait aussi apparaître les obstacles que la réforme de l'État rencontre, les défaillances qu'elle connaît parfois. En dépit d'efforts régulièrement renouvelés, inflation et instabilité normatives continuent de s'aggraver. Désordonnée et surchargée, la carte administrative reste à redessiner. Même assoupli, le cadre statutaire de la fonction publique ne permet pas suffisamment les redéploiements tandis que de grands progrès demeurent à accomplir pour parvenir à une bonne gestion des ressources humaines. Déficits et endettement entravent les capacités d'action de l'État comme des collectivités territoriales.

Ces difficultés ne conduisent pas au pessimisme. Bien identifiées, elles peuvent au contraire constituer des stimulants pour une conduite du changement qui, pour réussir, doit reposer sur l'existant, recueillir des consensus et s'inscrire dans la durée. « *Un architecte qui, par l'excellence de son art, corrige les défauts d'un ancien bâtiment et qui, sans l'abattre, le réduit à quelque symétrie supportable, mérite bien plus de louange que celui qui le ruine tout à fait pour refaire un nouvel édifice parfait et accompli* » écrivait en 1642 le cardinal de Richelieu dans son Testament politique. La leçon peut aujourd'hui encore inspirer tous ceux qui s'intéressent à la réforme de l'État. Dans « *le droit de l'administration* » de Frédéric Puigserver se trouvent l'ensemble des données nécessaires à une bonne architecture de leurs projets.

*Bernard Stirn, président de section honoraire  
au Conseil d'État, membre de l'Institut.*



## LISTE DES SIGLES ET DES ABRÉVIATIONS

AAI	Autorité administrative indépendante
ACNUSA	Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADP	Aéroports de Paris
AFLD	Autorité française de lutte contre le dopage
AMF	Autorité des marchés financiers
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
ANFR	Agence nationale des fréquences
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
AOT	Autorisation d'occupation temporaire
API	Autorité publique indépendante
ARCEP	Autorité de régulation des communications et des postes
ARCOM	Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique
ARH	Agence régionale de l'hospitalisation
ARS	Agence régionale de santé
ASN	Autorité de sûreté nucléaire
ATR	Administration territoriale de la République
BBC	Bâtiment à basse consommation
BCE	Banque centrale européenne
BEA	Bail emphytéotique administratif
CAA	Cour administrative d'appel
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs
CAP	Commission administrative paritaire
CAR	Comité de l'action régionale
CAS	Compte d'affectation spéciale
Cass.	Cour de cassation
CCNUCC	Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques
CCP	Commission consultative paritaire
CDB	Convention sur la diversité biologique
CDBF	Cour de discipline budgétaire et financière
CDCI	Commission départementale de coopération intercommunale
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CDT	Contrat de développement territorial
CE	Communauté européenne
CE	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEE	Communauté économique européenne
CES	Conseil économique et social
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CET	Contribution économique territoriale
Convention EDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CFCM	Conseil français du culte musulman

---

CFE	Contribution foncière des entreprises
CRCM	Conseil régional du culte musulman
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGI	Code général des impôts
CHS	Comité d'hygiène et de sécurité
CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CIADT	Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
CIE	Conseil de l'immobilier de l'État
CIJ	Cour internationale de justice
CISR	Comité interministériel de la sécurité routière
CJA	Code de justice administrative
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJR	Cour de justice de la République
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CMP	Commission mixte paritaire
CNC	Centre national du cinéma et de l'image animée
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'homme
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
CNDP	Commission nationale du débat public
CNDS	Commission nationale de déontologie de la sécurité
CNEN	Conseil national d'évaluation des normes
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNUCED	Conférence des Nations unies pour l'environnement et le développement
COM	Collectivités d'outre-mer
Cons. const.	Conseil constitutionnel
COREPER	Comité des représentants permanents
CPI	Cour pénale internationale
CRE	Commission de régulation de l'énergie
CRPA	Code des relations entre le public et l'administration
CSA	Comité social d'administration
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel
CSFPE	Conseil supérieur de la fonction publique de l'État
CSFPH	Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière
CSFPT	Conseil supérieur de la fonction publique territoriale
CSM	Conseil supérieur de la magistrature
CSTA	Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel
CT	Comité technique
CTC	Collectivité territoriale de Corse
CTM	Comité technique ministériel
CTP	Comité technique paritaire
CVAE	Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises
DAJ	Direction des affaires juridiques
DATE	Direction de l'administration territoriale de l'État
DCEV	Date commune d'entrée en vigueur
DCRA	Droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DDETS	Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
DDI	Direction départementale interministérielle
DDPP	Direction départementale de la protection des populations
DDT	Direction départementale des territoires

---

Déc.	Décision
DGAFF	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGE	Dotation globale d'équipement
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DIF	Droit individuel à la formation
DILA	Direction de l'information légale et administrative
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DIRM	Direction interrégionale de la mer
DIS	Délégation interservices
DITP	Délégué interministériel à la transformation publique
DOM-ROM	Départements et régions d'outre-mer
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DREETS	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DRFIP	Direction régionale des finances publiques
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DSAF	Direction des services administratifs et financiers
DUP	Déclaration d'utilité publique
EDF	Électricité de France
EMA	Erreur manifeste d'appréciation
ENA	École nationale d'administration
ENSP	École nationale de la santé publique
EPA	Établissement public administratif
EPA	Établissement public d'aménagement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier
EPIC	Établissement public industriel et commercial
EPLÉ	Établissement public local d'enseignement
EPSCP	Établissement public scientifique, culturel et professionnel
EPST	Établissement public scientifique et technologique
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
Feder	Fonds européen de développement régional
FIPOL	Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures
Forif	Forum de l'islam de France
FranceAgriMer	Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer
GES	Gaz à effet de serre
GHN	Groupe à haut niveau
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GIP	Groupement d'intérêt public
GPEEC	Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences
GRH	Gestion des ressources humaines
Hadopi	Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet
HALDE	Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité
HAS	Haute autorité de santé
HATVP	Haute autorité pour la transparence de la vie publique
HLM	Habitation à loyer modéré

---

ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IGPDE	Institut de la gestion publique et du développement économique
IGREF	Ingénieur du génie rural, des eaux et des forêts
INSP	Institut national du service public
IOTA	Installations, ouvrages, travaux ou activités
IPBES	Plate-forme scientifique et politique intergouvernementale sur la biodiversité et les services de l'écosystème
IPC	Ingénieur des ponts et chaussées
IPEF	Ingénieur, des ponts, des eaux et des forêts
IRP	Instances de représentation du personnel
ISF	Impôt de solidarité sur la fortune
LF	Loi de finances
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LOPPSI	Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure
MAP	Modernisation de l'action publique
Miviludes	Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires
MURCEF	Loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OGM	Organismes génétiquement modifiés
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONF	Office national des forêts
ONIAM	Office national d'indemnisation des accidents médicaux
ONU	Organisation des Nations unies
OVC	Objectif à valeur constitutionnelle
PAC	Politique agricole commune
PASE	Projet d'action stratégique de l'État
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PFR	Prime de fonctions et de résultats
PFRLR	Principe fondamental reconnu par les lois de la République
PGD	Principe général du droit
PLF	Projet de loi de finances
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
PPP	Partenariat public privé
PVC	Principe à valeur constitutionnelle
QPC	Question prioritaire de Constitutionnalité
RAPO	Recours administratif préalable obligatoire
RATP	Régie autonome des transports parisiens
RéATE	Réforme de l'administration territoriale de l'État
REP	Recours pour excès de pouvoir
RFF	Réseau ferré de France
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RIM	Réunion interministérielle
Rime	Répertoire interministériel des métiers de l'État
RMN	Réunion des musées nationaux
RP	Représentation permanente
RSA	Revenu de solidarité active
SA	Société anonyme

---

SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAGE	Schémas d'aménagement et de gestion des eaux
SCN	Service à compétence nationale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDRIF	Schéma directeur de la région d'Ile-de-France
SEM	Société d'économie mixte
SIVEP	Service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières
SPL	Société publique locale
SPLA	Société publique locale d'aménagement
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SGCI	Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne
SGDSN	Secrétariat général de la défense et la sécurité nationale
SGG	Secrétariat général du Gouvernement
SGMAP	Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
SGP	Société du Grand Paris
SIEG	Service d'intérêt économique général
SIG	Service d'intérêt général
SIRH	Système d'information de ressources humaines
SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SLQD	Service de la législation et de la qualité du droit
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SPA	Service public administratif
SPIC	Service public industriel et commercial
SRE	Service des retraites de l'État
SSIG	Service social d'intérêt général
STRMTG	Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés
TA	Tribunal administratif
TC	Tribunal des conflits
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TGAP	Taxe générale des activités polluantes
TH	Taxe d'habitation
TP	Taxe professionnelle
TUE	Traité sur l'Union européenne
TUE	Tribunal de l'Union européenne
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire
VNF	Voies navigables de France
ZEP	Zone d'éducation prioritaire
ZFU	Zone franche urbaine
ZNIEFF	Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique
ZUS	Zone urbaine sensible



# INTRODUCTION

**1. – Cadre général.** L'administration, qui peut se définir comme « l'appareil organisé dont dispose le pouvoir exécutif pour assurer ses missions »<sup>1</sup>, entretient avec le droit des rapports multiples. Elle est en tout premier lieu un « producteur » de droit, dans la mesure où elle est chargée de la préparation des textes réglementaires et contribue aussi à l'élaboration de normes qui relèvent d'autres pouvoirs constitutionnels. Il en va ainsi, en particulier, des projets de loi, y compris en matière constitutionnelle, et des projets d'actes internationaux négociés, notamment, dans le cadre de l'Union européenne. C'est donc au titre de l'ensemble de la production normative qu'intervient, d'une façon ou d'une autre, l'autorité administrative.

Le droit produit par l'administration a vocation à réglementer et à contrôler des pans entiers de la vie sociale. Dans un État qui se soumet au droit, il s'applique aussi – selon le « miracle » décrit par certains<sup>2</sup> – aux collectivités publiques elles-mêmes, nationales ou locales. L'administration est ainsi également un « sujet » de droit. Elle relève, en tant que telle, du contrôle du juge administratif qui lui-même contribue, par sa jurisprudence, à la formation du droit.

De ce cadre juridique se dégagent de grands principes qui traduisent la nécessité de concilier les prérogatives de l'administration avec la protection des libertés. Les principes de légalité et de responsabilité dominent ainsi toute l'action administrative. Dans la période récente, la garantie des droits a sans doute progressé grâce aux apports du droit européen. Elle se renforce également dans des domaines nouveaux, telle la protection de l'environnement.

Pour l'exercice de ses missions, qu'il s'agisse de réglementation ou d'autres activités d'intérêt général, l'administration dispose de moyens spécifiques. Elle peut, à ce titre, décider, dans le respect des principes qui s'imposent à elles, de créer un service public et d'en organiser la gestion. Elle intervient alors dans l'économie, en ayant notamment recours au contrat. Pour ce faire, elle s'appuie sur les moyens humains importants de la fonction publique, ainsi que sur les biens dont elle dispose.

C'est cet ensemble de normes, d'institutions, de principes et de moyens d'action qui forme ce qu'il est possible d'appeler le « droit de l'administration ». Il s'agit moins d'un « droit administratif français »<sup>3</sup> que d'un droit tout à la fois national, constitutionnel et administratif, européen<sup>4</sup> et international, mais vu de l'administration. Ce droit est aussi – et peut-être surtout – un droit au service du public.

**2. – Plan.** Les différentes catégories de normes (**Partie 1**) intéressant les institutions administratives (**Partie 2**) comportent des principes d'action (**Partie 3**), mis en œuvre par des moyens propres (**Partie 4**).

---

1. B. STIRN, *Les sources constitutionnelles du droit administratif*, LGDJ, Systèmes, 11<sup>e</sup> éd., 2022.

2. P. WEIL, D. POUYAUD, *Le droit administratif*, PUF, Que sais-je, 26<sup>e</sup> éd., 2021.

3. G. BRAIBANT et B. STIRN, *Le droit administratif français*, Dalloz, Amphi, 7<sup>e</sup> éd., 2005.

4. B. STIRN, *Vers un droit public européen*, LGDJ, Clefs, 2<sup>e</sup> éd., 2015 ; B. STIRN et Y. AGUILA, *Le droit public français et européen*, Presses de Sciences Po et Dalloz, Amphi, 3<sup>e</sup> éd., 2021.

**3. – Organisation de l'ouvrage.** Divisé en quatre parties, elles-mêmes subdivisées en chapitres, l'ouvrage comporte divers encadrés qui permettent, au fil de la lecture, d'accéder à des sources législatives, réglementaires et jurisprudentielles.

**N<sup>os</sup> 4 à 9. Réservés.**



# PARTIE 1

## LES NORMES DE L'ADMINISTRATION

**10. – Cadre général.** Au sommet du système normatif se trouve la Constitution, dont découle une part substantielle des règles applicables à l'administration<sup>1</sup>. Dans les années récentes, diverses révisions sont venues modifier le texte de la Constitution du 4 octobre 1958. Il en est résulté une présence plus affirmée du texte constitutionnel pour l'administration.

Le foisonnement du droit – qu'il soit français, européen ou international – est devenu une caractéristique de notre système normatif. C'est parfois un facteur de désordre auquel l'administration contribue elle-même. Elle s'efforce néanmoins, par divers moyens, d'y porter remède.

**11. – Plan.** La Constitution du 4 octobre 1958 (**chapitre 1**) est placée au sommet du système normatif français (**chapitre 2**).

---

1. B. STIRN, *Les sources constitutionnelles du droit administratif*, LGDJ, Systèmes, 11<sup>e</sup> éd., 2022.



# CHAPITRE 1

## La Constitution

---

**12. – Cadre général.** Matériellement, une Constitution peut se définir, en se référant à l'article 16 de la Déclaration des droits de 1789, comme un texte définissant, d'une part, les rapports entre les pouvoirs publics et garantissant, d'autre part, les droits des citoyens. La séparation des pouvoirs, qui implique non leur indépendance mais plutôt leur collaboration, fait obstacle, notamment, à ce que le législateur encadre la rémunération du Président de la République et du Premier ministre, subordonne la nomination d'une autorité administrative ou juridictionnelle à une audition par une commission parlementaire ou limite la compétence d'exécution budgétaire du gouvernement.

*Art. 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.* – « Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution. »

**Cons. const. déc. n° 2012-654 DC du 9 août 2012, Loi de finances rectificative pour 2012.** – « 82. Considérant qu'en modifiant le traitement du Président de la République et du Premier ministre, (...) la loi déferée méconnaît le principe de la séparation des pouvoirs ; que, par suite, il doit être déclaré contraire à la Constitution. »

**Cons. const. déc. n° 2012-658 DC du 13 déc. 2012, Loi organique relative à la gouvernance des finances publiques.** – « 39. Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs fait obstacle à ce que, en l'absence de disposition constitutionnelle le permettant, le pouvoir de nomination par une autorité administrative ou juridictionnelle soit subordonné à l'audition par les assemblées parlementaires des personnes dont la nomination est envisagée ; qu'en imposant l'audition, par les commissions des finances et des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat, des magistrats de la Cour des comptes désignés par le premier président de cette cour ainsi que du membre désigné par le président du Conseil économique, social et environnemental, les dispositions [en cause] ont méconnu les exigences qui résultent de la séparation des pouvoirs. »

**Cons. const. déc. n° 2017-753 DC du 8 sept. 2017, Loi organique pour la confiance dans la vie politique.** – « 51. L'article 15 interdit au Gouvernement d'attribuer des subventions aux collectivités territoriales et à leurs groupements au titre de la pratique dite de la "réserve ministérielle".

« 52. En limitant ainsi les prérogatives du Gouvernement, l'article 15 porte atteinte à la séparation des pouvoirs et méconnaît l'article 20 de la Constitution. Par suite, il est contraire à la Constitution (...). »

Rien ne vient, en principe, limiter l'œuvre du constituant. Il doit toutefois veiller, en pratique, comme l'a rappelé le Conseil d'État, au respect des engagements internationaux de la France et à la solennité de la norme suprême.

**CE avis d'Assemblée générale 11 mai 2018, *Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*.** – « 3. (...) Le pouvoir constituant est souverain. Il s'ensuit que la vérification de la conformité à la norme supérieure, qui constitue une part essentielle de l'examen d'un texte par le Conseil d'État d'un projet de loi ou de décret, n'a pas lieu d'être en l'espèce puisque la Constitution est, dans l'ordre interne, la norme suprême.

« 4. Toutefois, il est nécessaire que le Conseil d'État s'assure que le projet qui lui est soumis ne place pas la France en contradiction avec ses engagements internationaux, afin d'attirer, le cas échéant, l'attention du Gouvernement sur les difficultés que cela pourrait entraîner.

« De même, s'il n'existe pas de hiérarchie au sein de la Constitution, il revient au Conseil d'État de relever, le cas échéant, qu'une disposition ne s'inscrit pas dans les grands principes qui fondent notre République (...).

« Il lui appartient aussi de signaler qu'une disposition contreviendrait à l'esprit des institutions, porterait atteinte à leur équilibre ou méconnaîtrait une tradition républicaine constante (...).

« 6. Le Conseil d'État vérifie aussi que les mesures envisagées sont de niveau constitutionnel. La dignité de la norme suprême exige en effet qu'elle ne soit pas surchargée de dispositions de rang inférieur.

« 7. La Constitution a vocation à s'inscrire dans la longue durée. Il convient par conséquent de s'assurer que les modifications qui lui sont apportées ne sont pas liées à des circonstances particulières ou à des considérations contingentes qui l'exposeraient au risque d'être rapidement remises en cause (...).

« 9. Enfin, s'agissant de la Constitution plus encore que des autres textes, il convient d'accorder la plus grande importance à la rédaction du projet. La plume du constituant, outre qu'elle se doit d'être la plus élégante possible, doit être limpide, concise et précise. Il est essentiel que la Constitution ne soit pas source de difficultés d'interprétation, qui pourraient notamment donner lieu à des contentieux dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité. »

**13. – Plan.** Le rythme soutenu des révisions constitutionnelles depuis 1992 a abouti, en 2008, à une réforme des institutions d'une ampleur inégalée, à laquelle a succédé une période de stabilité de la norme suprême (**section 1**). Elle est devenue, à la faveur de ces réformes, plus effective, avec notamment la mise en place de la question prioritaire de constitutionnalité (**section 2**).

## Section 1

### **Le rythme soutenu des révisions constitutionnelles depuis 1992 a abouti, en 2008, à une réforme des institutions d'une ampleur inégalée**

**14. – Cadre général.** L'histoire constitutionnelle de la France est relativement mouvementée, avec, en moyenne, une Constitution tous les quatorze ans depuis la Révolution française. Dans cet ensemble, après le régime de la III<sup>e</sup> République, c'est celui issu de la Constitution du 4 octobre 1958 qui a connu la plus grande longévité. Le rythme accru des révisions constitutionnelles sous la V<sup>e</sup> République – dix-neuf révisions de 1992 à 2008 – traduit toutefois une profonde évolution de notre système normatif.