

Corrigé ENM 2024 : révisions de la Constitution et ministre

Proposition de corrigé — non officielle. Premier concours d'accès à l'ENM, 31 mai 2024, droit public, trois heures. Les deux questions de la dernière page du recueil sont corrigées.

[Sujet officiel](#) · [Annales de ce concours ou examen](#)

Ce corrigé traite **les deux questions de droit public du premier concours ENM, le 31 mai 2024**, figurant à la dernière page du recueil. Les autres épreuves du recueil, notamment les notes de synthèse dont seules les listes documentaires sont reproduites, ne sont pas corrigées ici.

Question 1 — Les révisions de la Constitution

Introduction proposée

La Constitution organise les pouvoirs et protège des droits, mais elle ne peut rester indifférente aux transformations de la société. Sa modification doit toutefois obéir à une procédure distincte de la loi ordinaire, sous peine de faire disparaître sa supériorité. La Constitution française du 4 octobre 1958 est ainsi une constitution rigide : son texte peut être révisé par un pouvoir constituant dérivé, dans les conditions qu'elle détermine.

La révision du 8 mars 2024, qui inscrit à l'article 34 la liberté garantie à la femme de recourir à l'interruption volontaire de grossesse, montre que cette procédure peut servir la protection des droits autant que l'évolution des institutions. Elle invite à distinguer la procédure normale de l'article 89 des controverses liées à l'emploi de l'article 11. Comment adapter la Constitution tout en préservant son autorité ? La révision repose sur une procédure exigeante, mais ses limites et leur contrôle restent singuliers.

I. Une modification soumise à un accord institutionnel renforcé

A. Une initiative partagée, mais une adoption parlementaire nécessaire

L'article 89 distingue le **projet**, issu du président de la République sur proposition du Premier ministre, et la **proposition**, issue des membres du Parlement. Le président n'exerce donc pas seul l'initiative gouvernementale de révision. Cette répartition associe l'exécutif et le législatif à l'évolution du texte fondamental.

Dans les deux cas, l'Assemblée nationale et le Sénat doivent voter un texte **dans les mêmes termes**. À la différence de nombreuses lois ordinaires, le Gouvernement ne peut pas donner le dernier mot à l'Assemblée nationale pour surmonter l'opposition sénatoriale. La nécessité d'un accord entre les chambres constitue un verrou majeur. Le texte respecte également les conditions de délai auxquelles renvoie l'article 89.

B. Une approbation par le peuple ou, pour les projets, par le Congrès

La règle est l'approbation de la révision par **référendum**. Cependant, le président peut décider de soumettre un **projet** au Parlement réuni en Congrès. Il doit alors obtenir une majorité des **trois cinquièmes des suffrages exprimés**, et non des membres composant le Congrès. Cette option ne s'étend pas aux propositions parlementaires de révision.

Le Congrès ne rédige pas un troisième texte : il approuve ou rejette celui adopté par les deux chambres. Le recours à cette voie permet de réviser sans organiser un référendum, tout en exigeant une majorité supérieure à la majorité ordinaire. La révision de 2024 a suivi cette procédure. Le quinquennat, au contraire, a été approuvé par référendum en 2000 après le vote parlementaire.

La révision est donc une opération politique à plusieurs étapes. Le vote concordant des chambres ne suffit pas à lui seul : il faut encore achever la procédure d'approbation. Le pouvoir de décision se répartit entre plusieurs autorités plutôt que de se confondre avec la majorité législative du moment.

II. Un pouvoir de révision limité, dont la garantie juridictionnelle demeure particulière

A. Des limites de circonstance et une limite matérielle

L'article 89 interdit d'engager ou de poursuivre une révision lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire. D'autres dispositions empêchent la révision dans certaines circonstances : l'article 7 pendant la vacance de la présidence ou l'empêchement définitif ; la jurisprudence constitutionnelle mentionne également les périodes d'application de l'article 16.

La **forme républicaine du Gouvernement** ne peut faire l'objet d'une révision. Cette limite matérielle distingue le pouvoir constituant dérivé, institué par la Constitution, d'un pouvoir constituant originaire créant un nouvel ordre constitutionnel. Son interprétation soulève toutefois une difficulté : vise-t-elle seulement l'exclusion de la monarchie ou protège-t-elle plus largement les principes de la République ? Il faut présenter ce débat sans affirmer qu'un juge aurait fixé une sanction générale de toute atteinte à ces principes.

La Constitution peut être adaptée à des engagements internationaux : l'article 54 prévoit qu'un engagement comportant une clause contraire à la Constitution ne peut être ratifié qu'après révision. Cela confirme que la révision est un instrument d'ajustement du droit supérieur, et pas seulement un moyen de déplacer les pouvoirs internes.

B. Une procédure controversée et un contrôle limité

En **1962**, le recours à l'article 11 pour modifier le mode d'élection du président de la République a contourné l'accord parlementaire exigé par l'article 89. Cette utilisation a provoqué une controverse : l'article 11 organise un référendum législatif sur certains objets, tandis que l'article 89 traite expressément de la révision constitutionnelle. La réussite politique de l'opération ne doit pas être présentée comme la disparition de cette discussion juridique. En 1969, un autre projet soumis sur ce fondement a été rejeté.

Le Conseil constitutionnel a refusé de contrôler la loi référendaire de 1962, considérée comme l'expression directe de la souveraineté nationale. Ce refus de contrôle ne vaut pas validation générale de toute utilisation de l'article 11 pour réviser.

Dans la décision **2003-469 DC du 26 mars 2003**, il s'est également déclaré incompétent pour apprécier la conformité d'une loi constitutionnelle adoptée par le Congrès. Il ne faut donc pas déduire

de l'existence de limites à la révision qu'il en assure systématiquement le respect par un contrôle au fond. Le pouvoir constituant peut même modifier la Constitution pour surmonter un obstacle opposé à une loi ou à un traité, sous réserve des limites qui encadrent la révision.

Conclusion proposée

La révision concilie la stabilité du texte avec la possibilité de l'adapter. L'article 89 exige un accord entre les chambres et une approbation renforcée, populaire ou parlementaire. Pourtant, l'expérience de l'article 11 et le refus du Conseil constitutionnel de contrôler les lois constitutionnelles montrent que cette garantie repose largement sur la procédure et les rapports politiques. Une Constitution rigide peut être fréquemment modifiée ; sa rigidité décrit les conditions de sa modification, non une immutabilité.

Question 2 — Le ministre

Introduction proposée

Le ministre intervient à la fois dans la conduite de la politique nationale et dans la direction d'une administration spécialisée. Membre du Gouvernement, il n'est ni un simple directeur administratif ni une autorité exécutive autonome : la Constitution le place dans une organisation dominée par le Premier ministre et, selon les circonstances politiques, par le président de la République. Comment son statut politique se combine-t-il avec ses pouvoirs administratifs ? Le ministre participe à une direction gouvernementale collective tout en exerçant des compétences propres et des responsabilités spécifiques.

I. Un membre du Gouvernement inscrit dans une direction politique collective

A. Nomination et statut

D'après l'article 8, les membres du Gouvernement sont nommés par le **président de la République sur proposition du Premier ministre**. Il est mis fin à leurs fonctions dans les mêmes conditions. Il faut distinguer cette règle de la nomination du Premier ministre par le président. L'étendue du portefeuille et les services placés sous l'autorité du ministre sont précisés par les textes d'attribution et d'organisation.

L'article 23 rend la fonction incompatible avec l'exercice d'un mandat parlementaire, les fonctions de représentation professionnelle à caractère national, tout emploi public et toute activité professionnelle. Ces incompatibilités visent à éviter le cumul de positions qui compromettrait la disponibilité ou l'indépendance nécessaire à la fonction. Les intitulés politiques — ministre d'État, ministre délégué, secrétaire d'État — organisent la composition gouvernementale ; ils ne créent pas, à eux seuls, un pouvoir réglementaire général.

B. Participation à la politique nationale et solidarité gouvernementale

L'article 20 confie au **Gouvernement** la détermination et la conduite de la politique de la Nation, ainsi que la disposition de l'administration et de la force armée. Le ministre y participe dans son domaine, prépare des arbitrages et porte des projets devant le Parlement. L'article 21 réserve au Premier ministre la direction de l'action gouvernementale, l'exécution des lois et, sous réserve de l'article 13, le pouvoir réglementaire général.

Le ministre agit donc dans une équipe et sous une direction. Le Gouvernement est politiquement responsable devant le Parlement selon les articles 49 et 50 ; l'engagement ou la mise en cause de

cette responsabilité ne constitue pas une motion de censure individuelle contre chaque ministre. Des critiques parlementaires peuvent cependant provoquer un départ politique, même sans mécanisme constitutionnel de censure individuelle.

La place réelle du ministre varie avec les rapports entre président, Premier ministre et majorité. Ces variations de pratique ne doivent pas effacer la répartition juridique des compétences inscrite dans la Constitution.

II. Une autorité administrative dotée de pouvoirs encadrés et soumise à des responsabilités

A. La direction du ministère et des compétences réglementaires limitées

Le ministre dirige les services relevant de son portefeuille. Son pouvoir hiérarchique lui permet d'adresser des instructions, de prendre des décisions individuelles dans sa compétence et d'organiser le fonctionnement de l'administration. Les décrets d'attribution précisent le champ de son intervention ; il ne peut librement s'attribuer les compétences d'un autre ministre.

Il ne dispose pas, du seul fait de sa qualité, du **pouvoir réglementaire général**. Il peut néanmoins intervenir lorsqu'un texte lui confie une compétence, lorsqu'il reçoit une délégation régulière ou, comme tout chef de service, pour prendre les mesures nécessaires à l'organisation de ses services. L'arrêt **Jamart du 7 février 1936** fonde ce dernier pouvoir. Il ne permet pas de réglementer sans limite toutes les activités de son secteur.

Le ministre participe aussi à la formation de certains actes de l'exécutif par le **contreseing**. Selon l'article 22, les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution. L'article 19 traite du contreseing des actes présidentiels et énumère ceux qui en sont dispensés. Les deux règles ne doivent pas être confondues : le ministre concerné n'est pas simplement tout membre du Gouvernement intéressé politiquement par la mesure.

B. Contrôle des actes et responsabilité personnelle

Les décisions administratives du ministre peuvent être contestées devant le juge compétent, selon leur nature. Leur légalité dépend notamment de la compétence, de la procédure et du respect des normes supérieures. La qualité politique de leur auteur ne les soustrait pas, par principe, au contrôle juridictionnel.

La responsabilité pénale doit être distinguée de la responsabilité politique. L'article **68-1** prévoit la responsabilité pénale des membres du Gouvernement pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis. Ils relèvent alors de la **Cour de justice de la République** selon les conditions constitutionnelles et organiques applicables. Les actes étrangers à l'exercice de ces fonctions relèvent des juridictions pénales ordinaires. À la date du sujet, la CJR existe ; un projet de suppression ne peut être traité comme du droit en vigueur.

Une faute politique peut justifier un départ sans infraction pénale ; inversement, une infraction peut être poursuivie sans attendre un jugement politique du Parlement. Enfin, la responsabilité administrative de l'État et les responsabilités personnelles ne se déduisent pas automatiquement de la seule signature ministérielle : elles répondent à leurs règles propres.

Conclusion proposée

Le ministre est une autorité à double dimension, politique et administrative. Sa capacité d'action procède de sa participation au Gouvernement, de son portefeuille et de compétences légalement attribuées, plutôt que d'un pouvoir général indépendant. La solidarité gouvernementale, le contrôle juridictionnel de ses actes et les mécanismes de responsabilité assurent des formes distinctes de reddition de comptes.

Références juridiques

Constitution, notamment articles 8, 19 à 23, 34, 49, 54, 68-1 et 89 ; décision 2003-469 DC ; Conseil d'État, *Jamart*. Le raisonnement se place au **31 mai 2024**.