

**UNIVERSITÉ PANTHÉON-ASSAS (PARIS-II)**  
**Institut de droit et d'économie**  
**-o-O-o-**

**Première année de Licence Droit, Science politique – L1**  
**Année universitaire 2006-2007**

**-o-O-o-**

**DROIT CONSTITUTIONNEL ET POLITIQUE**  
**DE LA V<sup>ème</sup> REPUBLIQUE**

**Cours du Professeur Gilles J. GUGLIELMI**

**-o-O-o-**

**DOSSIER DE TRAVAUX DIRIGES**

**Second semestre 2006 - 2007**

**2**

*Document mis à jour au 1<sup>er</sup> janvier 2007*  
*Utilisation strictement réservée à l'université Panthéon-Assas*

# TRAVAUX DIRIGÉS

## MODE D'EMPLOI

### BUT DES SÉANCES DE TRAVAUX DIRIGÉS :

1°) Préparer les étudiants à l'examen final ; 2°) Tenir compte, dans l'évaluation pédagogique de chaque étudiant, de ses aptitudes, de l'approfondissement de son travail, des progrès qu'il accomplit. En conséquence, **avant** de venir en séance,

#### **1. Dotez-vous des connaissances nécessaires**

- Réunissez les connaissances sur le thème de chaque fiche (cours d'amphi, manuel)
- Comprenez-les
- Apprenez-les (en faisant des fiches si nécessaire)

#### **2. Préparez chaque thème de travaux dirigés**

- Lisez tous les documents (fiche et recueils)
- Comprenez-les
- Trouvez leur apport dans le thème de droit constitutionnel étudié
- Pour les plus importants seulement, faites une fiche

#### **3. Entraînez-vous à l'examen**

Aux périodes indiquées par vos chargés de travaux dirigés,

- Faites des commentaires de décision
- Faites des plans détaillés
- Faites des cas pratiques
- Faites des synthèses de documents

### MODALITÉS DU CONTRÔLE DES CONNAISSANCES

Art. 1er: La présence et la participation aux séances de travaux dirigés sont obligatoires.

Art. 2: Le contrôle continu des connaissances est placé sous l'entière responsabilité des chargés de travaux dirigés.

Art. 3: La note de contrôle continu est déterminée en fonction de la participation de l'étudiant aux diverses activités individuelles ou collectives, écrites ou orales, organisées dans le cadre de son groupe. Cette notation tient compte des aptitudes manifestées par l'étudiant, des progrès qu'il aura faits, de son assiduité et de sa participation régulière aux séances de travaux dirigés.

Art. 4: La note de contrôle continu se compose à parts égales et par tiers, *au premier semestre* : 1° de la note attribuée par le chargé de travaux dirigés à des travaux dont il choisira la nature, réalisés en séance ; 2° de la note attribuée à un « jeu de rôle / étude de cas » (collectif par équipes de 4 à 6 étudiants). Cette note peut être différenciée en fonction du volume et de la qualité du travail fourni par chacun, et de la difficulté des situations et des objectifs initiaux ; 3° de la note du « galop d'essai », qui sera en pratique un QCM d'une heure portant exclusivement sur des connaissances brutes à l'exclusion de toute interprétation ou rédaction.

*Au second semestre* : 1° de la note attribuée à un « jeu de rôle / étude de cas » (collectif par équipes de 4 à 6 étudiants). Cette note peut être différenciée en fonction du volume et de la qualité du travail fourni par chacun, et de la difficulté des situations et des objectifs initiaux ; 2° de la note attribuée par le chargé de travaux dirigés à des travaux dont il choisira la nature, en veillant à ce que ces travaux préparent l'étudiant à l'épreuve finale du second semestre et lui donnent l'occasion de pratiquer différents types d'épreuves (dissertation, cas pratique, commentaire de décision, commentaire et synthèse de documents) ; 3° de la note du « galop d'essai », réalisé dans les conditions de l'examen final (durée, type de sujets).

Art. 5: **L'épreuve finale** de chaque semestre portera à la fois sur les connaissances exposées en cours magistral et sur les savoir-faire acquis en travaux dirigés, arrêtés à la date de l'épreuve. Elle engagera tant la connaissance des principes fondamentaux de la théorie de l'État, du droit constitutionnel comparé, que la maîtrise de l'histoire et de l'analyse des institutions politiques. A l'épreuve finale du premier semestre, aucun document n'est autorisé. A celle du second semestre, seul est autorisé le matériel pédagogique distribué en cours d'année par l'équipe (fiches de travaux dirigés et éventuellement recueils complémentaires) *à condition qu'il soit vierge de toute annotation.*

*Fiche n° 1*

**LA GENESE DE LA CONSTITUTION DE 1958**

**BIBLIOGRAPHIE**

*Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, La documentation française, 1991, 3 vol.

ARNE (S.), "La prise du pouvoir par le Maréchal Pétain (1940) et par le général de Gaulle (1958)", *RD pub.* 1969.48.

AVRIL (P.), *La V<sup>ème</sup> République, Histoire politique et constitutionnelle*, PUF (Droit fondamental), 1994.

DEBRE (J.-L.), *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, LGDJ, 1974.

FAVOREU (L.) dir., *L'écriture de la Constitution de 1958*, Actes du Colloque du 30ème anniversaire, Economica, 1992.

WAHL (N.), "Aux origines de la nouvelle Constitution", *RFSP* 1959.167.

**DOCUMENTS**

**Document 1 :** DE GAULLE (C.), *Discours de Bayeux*, 16 juin 1946 (extraits).

**Document 2 :** DEBRE (M.), *Discours devant le Conseil d'État*, 27 août 1958 (extraits).

**Document 3 :** MENDES-FRANCE (P.), *La République moderne*, Paris, Gallimard (Idées), 1962, pp. 29-32 et 39-42.

**EXERCICES SUGGÉRÉS :**

**Compositions écrites, exposés oraux, plans détaillés, fiches techniques :**

- "Le projet de Constitution, tel qu'il vous est soumis, a l'ambition de créer un régime parlementaire." M. DEBRE, discours du 27 août 1958 devant l'Assemblée générale du Conseil d'Etat.

- La validité de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958.

- Le legs de la IV<sup>ème</sup> à la V<sup>ème</sup> République

**Épreuve pratique : Commentaire de document**

- Commenter le document 3, de "A la IV<sup>ème</sup>, tout le monde..." " jusqu'à "levé pour les défendre."

## Document 1 :

Au cours d'une période de temps qui ne dépasse pas deux fois la vie d'un homme, la France fut envahie sept fois et a pratiqué treize régimes, car tout se tient dans les malheurs d'un peuple. Tant de secousses ont accumulé dans notre vie publique des poisons dont s'intoxique notre vieille propension gauloise aux divisions et aux querelles. Les épreuves inouïes que nous venons de traverser n'ont fait, naturellement, qu'aggraver cet état de choses. La situation actuelle du monde où, derrière des idéologies opposées, se confrontent des Puissances entre lesquelles nous sommes placés, ne laisse pas d'introduire dans nos luttes politiques un facteur de trouble passionné. Bref, la rivalité des partis revêt chez nous un caractère fondamental, qui met toujours tout en question et sous lequel s'estompent trop souvent les intérêts supérieurs du pays. Il y a là un fait patent, qui tient au tempérament national, aux péripéties de l'Histoire et aux ébranlements du présent, mais dont il est indispensable à l'avenir du pays et de la démocratie que nos institutions tiennent compte et se gardent, afin de préserver le crédit des lois, la cohésion des gouvernements, l'efficacité des administrations, le prestige et l'autorité de l'État.

C'est qu'en effet, le trouble dans l'État, a pour conséquence inéluctable la désaffection des citoyens à l'égard des institutions. Il suffit alors d'une occasion pour faire apparaître la menace de la dictature. D'autant plus que l'organisation en quelque sorte mécanique de la société moderne rend chaque jour plus nécessaires et plus désirés le bon ordre dans la direction et le fonctionnement régulier des rouages. Comment et pourquoi donc ont fini chez nous la Ire, la IIème, la IIIème Républiques ? Comment et pourquoi donc la démocratie italienne, la République allemande de Weimar, la République espagnole, firent-elles place aux régimes que l'on sait ? Et pourtant, qu'est la dictature, sinon une grande aventure ? Sans doute, ses débuts semblent avantageux. Au milieu de l'enthousiasme des uns et de la résignation des autres, dans la rigueur de l'ordre qu'elle impose, à la faveur d'un décor éclatant et d'une propagande à sens unique, elle prend d'abord un tour de dynamisme qui fait contraste avec l'anarchie qui l'avait précédée. Mais c'est le destin de la dictature d'exagérer ses entreprises. A mesure que se fait jour parmi les citoyens l'impatience des contraintes et la nostalgie de la liberté, il lui faut à tout prix leur offrir en compensation des réussites sans cesse plus étendues. La nation devient une machine à laquelle le maître imprime une accélération effrénée. Qu'il s'agisse de desseins intérieurs ou extérieurs, les buts, les risques, les efforts, dépassent peu à peu toute mesure. A chaque pas se dressent, au-dehors et au-dedans, des obstacles multipliés. A la fin, le ressort se brise. L'édifice grandiose s'écroule dans le malheur et dans le sang. La nation se retrouve rompue, plus bas qu'elle n'était avant que l'aventure commençât.

Il suffit d'évoquer cela pour comprendre à quel point il est nécessaire que nos institutions démocratiques nouvelles compensent, par elles-mêmes, les effets de notre perpétuelle effervescence politique. Il y a là, au surplus, pour nous une question de vie ou de mort, dans le monde et au siècle où nous sommes, où la position, l'indépendance et jusqu'à l'existence de notre pays et de notre Union Française se trouvent bel et bien en jeu. Certes, il est de l'essence même de la démocratie que les opinions s'expriment et qu'elles s'efforcent, par le suffrage, d'orienter suivant leurs conceptions l'action publique et la législation. Mais aussi tous les principes et toutes les expériences exigent que les pouvoirs publics législatif, exécutif, judiciaire, soient nettement séparés et fortement équilibrés et qu'au-dessus des contingences politiques soit établi un arbitrage national qui fasse valoir la continuité au milieu des combinaisons.

Il est clair et il est entendu que le vote définitif des lois et des budgets revient à une Assemblée élue au suffrage universel et

direct. Mais le premier mouvement d'une telle Assemblée ne comporte pas nécessairement une clairvoyance et une sérénité entières. Il faut donc attribuer à une deuxième Assemblée, élue et composée d'une autre manière, la fonction d'examiner publiquement ce que la première a pris en considération, de formuler des amendements, de proposer des projets. Or, si les grands courants de politique générale sont naturellement reproduits dans le sein de la Chambre des Députés, la vie locale, elle aussi, a ses tendances et ses droits. Elles les a dans la Métropole. Elle les a, au premier chef, dans les territoires d'outre-mer, qui se rattachent à l'Union Française par des liens très divers. Elle les a dans cette Sarre à qui la nature des choses, découverte par notre victoire, désigne une fois de plus sa place auprès de nous, les fils des Francs. L'avenir des 110 millions d'hommes et de femmes qui vivent sous notre drapeau est dans une organisation de forme fédérative, que le temps précisera peu à peu, mais dont notre Constitution nouvelle doit marquer le début et ménager le développement.

Tout nous conduit donc à instituer une deuxième Chambre dont, pour l'essentiel, nos Conseils généraux et municipaux éliront les membres. Cette Chambre complétera la première en l'amenant, s'il y a lieu, soit à réviser ses propres projets, soit à en examiner d'autres, et en faisant valoir dans la confection des lois ce facteur d'ordre administratif qu'un collège purement politique a forcément tendance à négliger. Il sera normal d'y introduire, d'autre part, des représentants des organisations économiques, familiales, intellectuelles, pour que se fasse entendre, au-dedans même de l'État, la voix des grandes activités du pays. Réunis aux élus des assemblées locales des territoires d'outre-mer, les membres de cette Assemblée formeront le grand Conseil de l'Union Française, qualifié pour délibérer des lois et des problèmes intéressant l'Union, budgets, relations extérieures, rapports intérieurs, défense nationale, économie, communications. Du Parlement, composé de deux Chambres et exerçant le pouvoir législatif, il va de soi que le pouvoir exécutif ne saurait procéder, sous peine d'aboutir à cette confusion des pouvoirs dans laquelle le Gouvernement ne serait bientôt plus rien qu'un assemblage de délégations. Sans doute aura-t-il fallu, pendant la période transitoire ou nous sommes, faire élire par l'Assemblée nationale Constituante le Président du Gouvernement Provisoire, puisque, sur la table rase, il n'y avait aucun autre procédé acceptable de désignation. Mais il ne peut y avoir là qu'une disposition du moment. En vérité, l'unité, la cohésion, la discipline intérieure du Gouvernement de la France doivent être des choses sacrées, sous peine de voir rapidement la direction même du pays impuissante et disqualifiée. Or, comment cette unité, cette cohésion, cette discipline, seraient-elles maintenues à la longue si le pouvoir exécutif émanait de l'autre pouvoir auquel il doit faire équilibre, et si chacun des membres du Gouvernement, lequel est collectivement responsable devant la représentation nationale tout entière, n'était, à son poste, que le mandataire d'un parti ?

C'est donc du chef de l'État, placé au-dessus des partis, élu par un collège qui englobe le Parlement mais beaucoup plus large et composé de manière à faire de lui le Président de l'Union Française en même temps que celui de la République, que doit procéder le pouvoir exécutif. Au chef de l'État la charge d'accorder l'intérêt général quant aux choix des hommes avec l'orientation qui se dégage du Parlement. A lui la mission de nommer les ministres et, d'abord, bien entendu, le Premier, qui devra diriger la politique et le travail du Gouvernement. Au chef de l'État la fonction de promulguer les lois et de prendre les décrets, car c'est envers l'État tout entier que ceux-ci et celles-là engagent les citoyens. A lui la tâche de présider les Conseils du Gouvernement et d'y exercer cette influence de la continuité dont une nation ne se passe pas. A lui l'attribution de servir d'arbitre au-dessus des contingences politiques, soit normalement par le conseil, soit, dans les moments de grave confusion, en invitant le pays à faire connaître par des élections sa décision souveraine. A lui, s'il devait arriver que la patrie fût

en péril, le devoir d'être le garant de l'indépendance nationale et des traités conclus par la France.

Des Grecs, jadis, demandaient au sage Solon : « Quelle est la meilleure Constitution ? » Il répondit : « Dites-moi, d'abord, pour quel peuple et à quelle époque ? » Aujourd'hui, c'est du peuple français et des peuples de l'Union Française qu'il s'agit, et à une époque bien dure et bien dangereuse ! Prenons-nous tels que nous sommes. Prenons le siècle comme il est. Nous avons à mener à bien, malgré d'immenses difficultés, une rénovation profonde qui conduise chaque homme et chaque femme de chez nous à plus d'aisance, de sécurité, de joie, et qui nous fasse plus nombreux, plus puissants, plus fraternels. Nous avons à conserver la liberté sauvée avec tant et tant de peine. Nous avons à assurer le destin de la France au milieu de tous les obstacles qui se dressent sur sa route et sur celle de la paix. Nous avons à déployer, parmi nos frères les hommes, ce dont nous sommes capables, pour aider notre pauvre et vieille mère, la Terre. Soyons assez lucides et assez forts pour nous donner et pour observer des règles de vie nationale qui tendent à nous rassembler quand, sans relâche, nous sommes portés à nous diviser contre nous-mêmes. Toute notre Histoire, c'est l'alternance des immenses douleurs d'un peuple dispersé et des fécondes grandeurs d'une nation libre groupée sous l'égide d'un État fort.

## **Document 2 :**

Avec une rapidité inouïe, au cours des dernières années, l'unité et la force de la France se sont dégradées, nos intérêts essentiels ont été gravement menacés, notre existence en tant que nation indépendante et libre mise en cause. A cette crise politique majeure, bien des causes ont contribué. La défaillance de nos institutions est, doublement, une des causes; nos institutions n'étaient plus adaptées, c'est le moins qu'on puisse dire, et leur inadaptation était aggravée par de mauvaises moeurs politiques qu'elles n'arrivaient point à corriger.

L'objet de la réforme constitutionnelle est donc clair.

Il est d'abord, et avant tout, d'essayer de reconstruire un pouvoir dans lequel il n'est ni État, ni démocratie, c'est-à-dire en ce qui nous concerne, ni France, ni République. Il est ensuite, dans l'intérêt supérieur de notre sécurité et de l'équilibre du monde, de sauvegarder et de rénover cet ensemble que nous appelons traditionnellement la France d'outre-mer.

Ces deux objectifs, à elle seule la Constitution ne permet pas de les atteindre. Mais elle doit être construite de telle sorte qu'elle ne soit pas un obstacle et qu'au contraire elle y aide puissamment.

Une première volonté a dominé ce projet : refaire le régime parlementaire de la République. Une seconde volonté a conduit à préciser comment, autour de la France, on pouvait établir une Communauté.

### **I. Donner à la France un régime parlementaire**

Le gouvernement a voulu rénover le régime parlementaire. Je serai même tenté de dire qu'il veut l'établir, car pour de nombreuses raisons la République n'a jamais réussi à l'instaurer.

La raison de ce choix est simple. Le régime d'assemblée, ou régime conventionnel, est impraticable et dangereux. Le régime présidentiel est présentement hors d'état de fonctionner en France.

#### *• L'impossible régime d'Assemblée*

Le régime d'assemblée, ou conventionnel, est celui où la totalité du pouvoir, en droit et en fait, appartient à un Parlement, et plus précisément, à une seule Assemblée. L'Assemblée n'est pas seulement le pouvoir législatif et le contrôle budgétaire. Elle est la politique et le gouvernement, qui tient d'elle l'origine de son autorité et qui dépendant de son arbitraire, n'est que son commis.

Ses décisions ne peuvent être critiquées par personne, fussent-elles contraires à la Constitution. Leur domaine est illimité et l'ensemble des pouvoirs publics est à leur discrétion. Le fonctionnement de l'Assemblée la met en mesure d'exercer cette tâche : sessions qui n'ont pratiquement pas de fin; commissions multiples et puissantes; système de vote par délégation qui permet de multiplier les séances et les scrutins.

Ai-je besoin de continuer la description ? Ce régime est celui que nous avons connu. On a tenté de corriger ses défauts en modifiant le règlement de l'Assemblée. Peine perdue. Celles des modifications du règlement contraires au fonctionnement du régime conventionnel ne sont pas appliquées, ou elles sont impuissantes. On a tenté un nouveau remède en augmentant les pouvoirs de la deuxième assemblée. Peine également perdue. La division en deux Chambres est une bonne règle du régime parlementaire car elle permet à un gouvernement indépendant de trouver, par la deuxième assemblée, un secours utile contre la première; en régime conventionnel, on neutralise ou plutôt on diminue l'arbitraire d'une Assemblée par l'autre sans créer l'autorité. On a tenté enfin un remède par des coalitions ou contrats entre partis. Peine toujours perdue. L'entente entre factions ne résiste pas au sentiment d'irresponsabilité que donne à chacune d'entre elles et à ses membres le fonctionnement du régime d'assemblée.

#### *• Les difficultés majeures du régime présidentiel*

Le régime présidentiel est la forme de régime démocratique qui est à l'opposé du régime d'assemblée. Sa marque est faite de l'importance du pouvoir donné en droit et en fait à un chef d'État élu au suffrage universel.

Les pouvoirs, dans un tel régime, ne sont pas confondus. Ils sont au contraire fort rigoureusement séparés. Les Assemblées législatives sont dépourvues de toute influence gouvernementale : leur domaine est celui de la loi, et c'est un domaine bien défini. Elles approuvent également le budget et, normalement, les traités. En cas de conflit, le président, pour le résoudre, dispose d'armes telles que le veto ou la promulgation d'office. La justice occupe une place à part et d'ordinaire privilégiée afin d'assurer la défense des individus contre ce chef très puissant et contre les conséquences d'une entente entre ce chef et les Assemblées.

Les qualités du régime présidentiel sont évidentes. L'État a un chef, la démocratie un pouvoir et la tentation est grande, après avoir pâti de l'anarchie et de l'impuissance, résultats d'un régime conventionnel, de chercher refuge dans l'ordre et l'autorité du régime présidentiel.

Ni le Parlement dans sa volonté de réforme manifestée par la loi du 3 juin, ni le gouvernement lorsqu'il a présenté, puis appliqué, cette loi, n'ont succombé à cette tentation, et c'est, je crois, sagesse. La démocratie en France suppose un Parlement doté de pouvoirs politiques. On peut imaginer deux assemblées législatives et budgétaires uniquement, c'est-à-dire subordonnées. Mais nous devons constater que cette conception ne coïncide pas avec l'image traditionnelle, et, à bien des égards, légitime, de la République.

A cette raison de droit, s'ajoutent deux raisons de fait qui sont, l'une et l'autre, décisives.

Le président de la République a des responsabilités outre-mer; il est également le président de la Communauté. Envisage-t-on un corps électoral comprenant, universellement, tous les hommes, toutes les femmes de la France métropolitaine, de l'Algérie, de l'Afrique noire, de Madagascar, des îles du Pacifique ? Cela ne serait pas raisonnable et serait gravement de nature à nuire à l'unité de l'ensemble comme à la considération que l'on doit au chef de l'État.

Regardons, d'autre part, la situation intérieure française et parlons politique. Nous voulons une forte France. Est-il possible d'asseoir l'autorité sur un suffrage si profondément divisé ?

Doit-on oublier qu'une part importante de ce suffrage, saisie par les difficultés des années passées, adopte, à l'égard de la souveraineté nationale, une attitude de révolte qu'un certain parti encadre avec force pour des objectifs que des hommes de l'État et de gouvernement ne peuvent accepter ?

La cause me paraît entendue. Le régime présidentiel est actuellement dangereux à mettre en œuvre.

• *Les conditions du régime parlementaire*

Pas de régime conventionnel, pas de régime présidentiel : la voie devant nous est étroite, c'est celle du régime parlementaire. A la confusion des pouvoirs dans une seule assemblée, à la stricte séparation des pouvoirs avec priorité au chef de l'État, il convient de préférer la collaboration des pouvoirs - un chef de l'État et un Parlement séparés, encadrant un gouvernement issu du premier et responsable devant le second, entre eux un partage des attributions donnant à chacun une semblable importance dans la marche de l'État et assurant les moyens de résoudre les conflits qui sont, dans tout système démocratique, la rançon de la liberté.

Le projet de Constitution, tel qu'il vous est soumis, a l'ambition de créer un régime parlementaire. Il le fait par quatre mesures ou séries de mesures :

- 1° un strict régime des sessions;
- 2° un effort pour définir le domaine de la loi;
- 3° une réorganisation profonde de la procédure législative et budgétaire;
- 4° une mise au point des mécanismes juridiques indispensables à l'équilibre et à la bonne marche des fonctions politiques. (...)

*Conclusion*

Réforme du régime parlementaire, effort pour construire une Communauté, enfin, et pour l'un et pour l'autre, définition des nouvelles fonctions du président de la République et désignation précise de son corps électoral, ai-je besoin de vous dire en terminant que cette tâche a été entreprise dans le respect des principes fixés d'un commun accord entre le gouvernement du général de Gaulle et les Assemblées parlementaires, accord qui s'est manifesté par la loi du 3 juin dernier.

*Seul le suffrage universel est la source du pouvoir.* - Qu'il s'agisse du législatif et de l'exécutif, cette règle a été respectée. Le collège électoral, le mode de scrutin pour l'élection du président de la République, ont été précisés dans la Constitution même. En ce qui concerne les Assemblées, nous sommes demeurés dans la tradition républicaine : la loi électorale de l'une et de l'autre est extérieure à la Constitution. Il est simplement entendu que les députés sont élus au suffrage universel direct, et que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales. Les règles fondamentales de la démocratie française sont donc maintenues.

*Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés.* - De bons esprits ont fait remarquer que la séparation des pouvoirs était un dogme caduc. S'il s'agit de nous apprendre qu'il n'y a pas séparation absolue des pouvoirs mais qu'en fait comme en droit le pouvoir est « un », je n'ai pas entendu ces bons esprits pour le savoir et l'ai même écrit avant eux. Mais ce que ces bons esprits ne disent pas, c'est que faute de séparation dans la nomination et l'organisation des différentes fonctions suivies d'un partage dans les tâches, le régime vire à la dictature : tout caduc qu'est le dogme de la séparation des pouvoirs, il faut cependant que les fonctions essentielles du pouvoir soient divisées, si l'on veut éviter l'arbitraire, et tenter d'associer à la fois autorité et liberté. Le texte qui vous est présenté établit, pour la première fois dans notre histoire constitutionnelle d'une manière aussi nette, la séparation des

autorités à l'origine de leur pouvoir et leur collaboration pour réaliser l'unité de pensée et d'action.

*Le gouvernement doit être responsable devant le Parlement.* - Ce principe est la ligne directrice du régime parlementaire que le projet a l'ambition d'instituer. Ce principe ne signifie pas que la responsabilité doit être égale devant les deux Chambres. Le Parlement de la République comprend, comme il se doit, selon notre tradition, une Assemblée nationale et un Sénat, mais cette seconde Chambre (qui reprend son nom ancien) ne doit pas sortir du rôle éminent qui est le sien, rôle législatif, rôle budgétaire : les attributions politiques sont le fait de l'Assemblée nationale, et ce n'est qu'à titre exceptionnel que le Sénat peut, à la demande du gouvernement, sortir de son rôle normal. La responsabilité du gouvernement ne signifie pas davantage qu'elle soit mise en cause d'une manière quotidienne et illimitée : sur ce point les meilleurs raisonnements ne valent rien et c'est l'expérience qui l'emporte. La responsabilité du gouvernement est établie selon des procédures qui doivent éviter le risque d'instabilité.

*L'autorité judiciaire doit demeurer indépendante.* - Un titre spécial affirme l'indépendance de la justice, maintient l'inamovibilité des magistrats du siège, reconstitue un Conseil supérieur de la magistrature et fait du président de la République le garant des qualités éminentes du pouvoir judiciaire. Des lois organiques vous seront prochainement soumises qui appliqueront, d'une manière plus claire et plus nette qu'il ne le fut jamais, ces principes nécessaires à l'équilibre du pouvoir démocratique.

*La Constitution doit permettre d'organiser les rapports de la République avec les peuples associés.* - De cet immense effort vous avez eu, au moins du point de vue juridique, un aperçu, et la politique du gouvernement, représentée avant toute chose par l'action du général de Gaulle, manifeste l'orientation donnée à cet effort d'association.

Après ce rappel des principes de la loi du 3 juin, et avant de conclure, j'évoquerai trois articles du projet qui, du point de vue de la liberté, présentent un intérêt majeur : l'article sur les partis politiques; l'article sur la liberté de questionner le gouvernement reconnue à l'opposition; l'article sur l'autorité du pouvoir judiciaire au regard de la liberté individuelle.

On a voulu voir dans l'article qui traite des partis politiques une dangereuse machine de guerre. Où en sommes-nous arrivés qu'une affirmation telle que « les partis doivent respecter le principe de la souveraineté nationale et la démocratie » fasse crier à l'arbitraire ? Nous vivons dans un monde où la fourberie est reine. De quel droit ceux qui ont mission de fortifier la France et de consolider la République pourraient-ils accepter d'ouvrir à deux battants les institutions de l'État à des formations qui ne respecteraient point le principe sans lequel il n'y a ni France ni République ? Le silence de la Constitution eût été grave et les critiques alors auraient été justifiées.

Il n'a pas été assez dit que cette affirmation est la conséquence d'une autre. Le projet déclare : « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. » Ces deux phrases sont capitales. Elles sont, du point de vue constitutionnel, la négation de tout système totalitaire qui postule un seul parti. De la manière la plus catégorique, et en même temps la plus solennelle, notre future Constitution proclame sa foi démocratique et fonde les institutions sur cette expression fondamentale de la liberté politique qui est la pluralité des partis.

Un article du projet, après avoir, par un premier paragraphe, donné au gouvernement une responsabilité majeure dans la fixation de l'ordre du jour des Assemblées, précise ensuite : « Une séance par semaine est réservée, par priorité, aux questions des membres du Parlement et aux réponses du

gouvernement. » Cette disposition est la marque décisive du régime parlementaire et des droits reconnus, dans le régime, à l'opposition. Le gouvernement responsable de l'État, donc de la législation, est normalement maître de l'ordre du jour des Assemblées. Aucun retard ne doit être toléré à l'examen d'un projet gouvernemental, si ce n'est celui qui résulte de son étude. La loi, le budget, et toutes les affaires qui sont de la compétence du Parlement ne sont pas, pour le Parlement, un monopole. L'intervention des Assemblées est un contrôle et une garantie. Il ne faut pas, cependant, qu'un gouvernement accapare les travaux des Assemblées au point que l'opposition ne puisse plus manifester sa présence. Si elle ne doit pas pouvoir faire obstruction, elle doit pouvoir interroger. C'est l'objet de ce « jour par semaine » réservé aux questions. Il est bien entendu que ces questions ne peuvent, à la volonté de l'interpellateur, se terminer par une motion de confiance ni de censure. Seul le gouvernement peut poser la question de confiance et la motion de censure est soumise à une procédure pour la quelle le nouveau texte constitutionnel s'inspire des projets qui étaient en cours d'approbation devant l'Assemblée nationale. Mais l'existence constitutionnelle du droit d'interpeller est une pierre de touche de la liberté parlementaire.

À la fin du titre réservé à l'autorité judiciaire, un article est demeuré à l'abri de la critique comme de l'éloge. Il paraît ne pas avoir été compris. C'est celui qui dit : « Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi. » On sait que la disposition du droit anglo-saxon dite « habeas corpus » est souvent citée en modèle. C'est se rendre coupable d'injure à la justice de ne pas lui déférer un citoyen dans le jour qui suit son arrestation. La garantie est grande et elle est la clef de voûte de tout régime qui prétend respecter la liberté individuelle. La souplesse des règles constitutionnelles anglaises permet de combiner cet impératif avec un autre impératif, celui de la sécurité de l'État. En temps de guerre, en cas de troubles, un acte du Parlement suspend l'application de l'« habeas corpus ». Notre système rigide empêche une si heureuse combinaison. Affirmer dans un article le principe de la compétence judiciaire immédiate et totale, puis donner au gouvernement le droit, par décret, fut-il soumis à ratification, ce n'est pas, ce ne peut être d'un heureux effet. Cependant le gouvernement du général de Gaulle a voulu, pour affirmer la légitimité libérale de la France, aller plus loin qu'on ne l'a fait jusqu'à présent. Après le rappel du principe - nul ne peut être arbitrairement détenu - il donne compétence à la seule justice pour l'appliquer, et renvoie à la loi. Cette loi sera préparée et promulguée en des termes qui essaieront de combiner les exigences fondamentales des droits individuels et les droits de l'État et d'assurer la sécurité de la nation comme celle des citoyens. Nous pourrions, à cet égard, faire mieux encore que le droit anglo-saxon.

Libertés des partis politiques (liberté essentielle de la démocratie), liberté d'interpeller le gouvernement (liberté essentielle du régime parlementaire), liberté de chaque citoyen garantie par le pouvoir judiciaire (liberté essentielle de l'individu) : le projet de Constitution est inspiré par le plus généreux respect de la liberté. Cette réforme constitutionnelle est la dernière chance donnée aux hommes et aux partis qui pensent que la France peut à la fois demeurer une des fortes nations du monde, et une démocratie. La dernière chance : c'est le général de Gaulle qui a prononcé ces mots et il avait le droit de les prononcer, lui sans qui cette chance ne pourrait être saisie, lui sans qui notre État et notre liberté courraient présentement les plus graves périls.

Naturellement. les textes sont les textes, et ils ne sont que cela. Que seront, demain, les mouvements du monde ? Que seront, demain, les forces politiques intérieures ? Nul ne peut avec assurance répondre à ces questions qui dominent notre destin. Notre tâche cependant doit être influencée par ce fait que ces

mouvements seront profonds et brutaux, que ces forces politiques seront passionnées. Notre tâche doit également être influencée par cet autre fait que nous sommes déjà arrivés aux échéances de mille difficultés. Notre époque est celle du déséquilibre, de l'instabilité, des problèmes sans cesse remis en cause.

Si nous ne voulons pas que la France dérive, si nous ne voulons pas que la France soit condamnée, une première condition est nécessaire : un pouvoir. Nous voulons donner un pouvoir à la République. Nous voulons donner un pouvoir à la Communauté.

Notre ambition ne peut aller plus loin. Une Constitution ne peut rien faire d'autre que d'apporter des chances aux hommes politiques de bonne foi qui, pour la nation et la liberté, veulent un État c'est-à-dire avant tout autre chose, un gouvernement. (...)

### **Document 3 :**

#### **L'ÉCHEC DE DEUX RÉPUBLIQUES**

Nos déceptions politiques sont-elles seulement imputables à de mauvaises institutions ? Relèvent-elles, au contraire, du comportement des hommes ? C'est un débat classique.

De Gaulle, tout au long de sa campagne contre l'ancien « système », a accredité dans le pays la première thèse (ce n'est pas, en effet, aux hommes de la IV<sup>ème</sup> qu'il s'en est pris puisqu'il leur a rendu hommage à l'occasion et les a utilisés volontiers au sein de son gouvernement : leur échec passé n'aurait donc été imputable qu'aux tares du régime précédent) Léon Blum, lui, incriminait les mœurs politiques et la faiblesse des hommes, plutôt que les dispositions écrites de la Constitution, et je serais enclin à partager cette opinion. On peut aussi admettre que les deux explications s'additionnent.

Pourtant, si le pays s'est donné ou a longtemps toléré des institutions inadaptées, Si les représentants qu'il s'est choisis ont failli à leurs tâches, si leurs défauts, loin de se corriger, se sont aggravés, ne faut-il pas chercher quelques raisons plus profondes ?

C'est à ces questions que le présent chapitre tâche de répondre pour commencer. Toutefois, et même si les textes ne valent que par l'usage qu'en font les hommes politiques, il faudra examiner ensuite s'il n'existe pas des dispositions institutionnelles susceptibles d'encourager ou de décourager, selon le cas, des tendances et des habitudes répréhensibles.

#### *Deux fausses démocraties*

A la IV<sup>ème</sup>, tout le monde reproche son inefficacité devant les tâches de plus en plus lourdes qui incombent à l'État. Mais on doit lui faire aussi un autre grief : la IV<sup>ème</sup> République se disait démocratique et elle ne l'était pas. Le pays sentait très bien qu'il n'avait pas les moyens de faire passer sa volonté dans les faits, et chaque prétendue consultation électorale lui donnait l'impression d'une tricherie.

Les deux reproches sont liés : c'est parce que les gouvernements étaient impuissants que la volonté populaire se trouvait constamment bafouée; mais c'est aussi parce que des gouvernements timorés, faute de s'appuyer sur le pays, se privaient de la seule force qui, au siècle où nous vivons, permette de briser les résistances et se rendaient incapables de remplir leur mission.

Dans l'opinion, les choses étaient ressenties autrement. Quand une politique est abandonnée par ceux qui ont été élus pour la faire, on les considère ou comme des incapables ou comme des trompeurs. La réprobation morale s'ajoute à la condamnation politique, et la pensée tend à se faire jour - soigneusement

entretenu par les ennemis de la République - que, par l'effet de quelque vice incorrigible et caché, le régime ne porte au pouvoir que des représentants indignes. L'idée même de démocratie est alors atteinte. Loin de voir que leur déception vient de ce que la démocratie a été trahie, trop de citoyens sont enclins à rendre responsable la démocratie elle-même. Cette confusion a sans doute plus fait encore pour l'humiliation des Français que la décolonisation, qu'ils étaient prêts à admettre il y a dix ans, après l'exemple de l'Angleterre et les enseignements de l'affaire d'Indochine.

Comment s'étonner, dès lors, que les chefs de la IV<sup>ème</sup> République, privés par leurs erreurs de la confiance et de l'appui populaire, se soient trouvés seuls et désarmés sous les attaques ? Le jour venu, un coup d'épaulé a suffi pour les chasser, et nul ne s'est levé pour les défendre.

C'est ainsi que naquit la V<sup>ème</sup>. Qu'elle soit moins démocratique encore que la IV<sup>ème</sup>, qui songerait à le nier ? Les Français ne sont pas naturellement enclins à déléguer tout le pouvoir, et sans contrôle, à une seule personne. S'ils l'ont fait pour un temps, et dans un contexte qu'ils jugeaient exceptionnel, ce n'est pas sans quelque malaise qu'un nombre croissant d'entre eux mesure aujourd'hui le chemin parcouru. Ils constatent, en effet, que tout épisode délicat, tout incident, tout obstacle est systématiquement utilisé pour renforcer le caractère personnel du pouvoir, suprême argument et remède suprême à toutes les difficultés de la route.

Clemenceau a « fait la guerre » et l'a gagnée dans le respect des institutions. Même si l'on a pu contester telle ou telle de ses décisions, on doit reconnaître qu'il a gouverné sans violation de la Constitution, sans art. 16, en coopération avec le Parlement. Tant il est vrai que l'autorité ne se puise pas dans les lois d'exception ou dans les mesures arbitraires, mais dans une action menée au nom du peuple et avec le concours du peuple. Churchill, dans des conditions semblables, a pu tendre les ressorts de son pays, face aux périls les plus tragiques, et le conduire à la victoire.

En France, au contraire, depuis quatre années, le pouvoir a été de plus en plus monopolisé. Le pays - il en a désormais le sentiment très net - n'est jamais associé aux décisions, même si l'on fait mine de le consulter de temps en temps par des référendums, qui évoquent à la fois la main et la carte forcées. Les accords d'Evian ont été accueillis avec soulagement certes, mais sans le moindre enthousiasme parce qu'on n'y était parvenu qu'au terme d'un cheminement obscur, jalonné d'oracles ambigus et de déclarations contradictoires, sans que le concours de la Nation ait été à aucun moment recherché ou accepté.

A mesure que s'accroît le pouvoir personnel, la base du régime se rétrécit. Une analyse loyale des chiffres des trois premiers référendums le prouve. Si l'on ne tient pas seulement compte des "oui" et des "non" imprimés sur les bulletins, mais aussi des réserves expressément formulées par un nombre croissant de partisans du "oui".

Non moins sérieux apparaît le mécontentement social que traduisent les grèves et les mouvements paysans, signe certain que la politique économique, malgré l'accroissement de la production, a aggravé l'inégalité d'une répartition déjà injuste. *Il en est toujours ainsi dans un pays où la pression populaire n'a plus de moyen légal d'exercer sa pesée.*

Finalement, si de Gaulle n'a pu régner qu'en faisant bon marché d'une Constitution conçue pourtant à sa mesure, en abusant des pouvoirs qu'elle lui donnait, en réduisant la représentation nationale au rôle de figurante humiliée, si tout cela ne lui suffit pas encore, et s'il est question à chaque instant de remettre la

Constitution sur le chantier, de telle sorte qu'elle sera demain amendée et remplacée par une autre après-demain, avant même d'avoir jamais été appliquée, personne ne s'en soucie sérieusement. Personne ne se soucie du fait qu'on sollicite, viole ou transforme constamment les textes.

Car, si aux yeux de tous, le général de Gaulle existe, s'il a reçu personnellement une large délégation de pouvoirs, la V<sup>ème</sup> République et ses institutions, elles, n'ont aucune existence dans les esprits. Députés, ministres, grands dignitaires, qui s'intéressent à leurs déclarations ou à leurs actes ? On dit au Café du Commerce : « Si j'étais de Gaulle... » Nul ne dit plus : « Si j'étais le gouvernement... ». Et rien ne mesure mieux le néant des textes de 1958.

(...)

#### *L'absence de contrepoids*

Enfin, le parallèle entre les deux régimes peut se prolonger sur le plan politique. Un système institutionnel comporte des pouvoirs qui ont chacun ses attributions propres et qui entretiennent des relations organisées, ce qui conduit à un partage efficace des tâches et des responsabilités. Or, la IV<sup>ème</sup> et la V<sup>ème</sup> Républiques se sont caractérisées, l'une et l'autre, par une totale absence d'équilibre entre les principaux organes de l'État : les Assemblées et le pouvoir exécutif.

Sous la IV<sup>ème</sup> République, tous les pouvoirs étaient concentrés, en fait, dans les mains de l'Assemblée Nationale. Non seulement elle exerçait le pouvoir législatif mais, par divers moyens légaux et par toutes sortes d'artifices, elle paralysait l'action gouvernementale. Perpétuellement menacé de révocation, privé de toute perspective de survie, l'exécutif se trouvait dans l'incapacité de manifester une volonté indépendante. Tout en cédant aux pressions, aux harcèlements, il s'efforçait de concilier des intérêts incompatibles. L'immobilisme était le prix de ces ruses. Il n'existait pas en fait de gouvernement digne de ce nom. Une vingtaine d'hommes portaient le titre de ministres et siégeaient dans les Palais nationaux, mais ils ne constituaient pas un pouvoir. Dans leur travail de chaque jour, ils ne jouissaient d'aucune marge de liberté ou de temps, ils ne pouvaient rien décider, rien entreprendre, rien achever qui leur fût propre.

L'opinion était frappée par la fréquence des crises ministérielles ; mais, entre deux crises même, la débilité du gouvernement lui interdisait toute action véritable.

Sous la V<sup>ème</sup> République, c'est le même vice, mais en sens inverse. Cette fois, c'est le chef de l'État qui, non content de détenir l'exécutif, s'arroge aussi, par une série de dispositions constitutionnelles ou d'empiétements de fait, une partie du législatif et réduit le Parlement à un rôle mineur. (...)

A vrai dire, convient-il de parler encore du gouvernement et de ses prérogatives ? Soit par l'application de principes inhérents à la Constitution elle-même, soit par des extensions continuellement répétées dans la pratique quotidienne, il n'existe plus à proprement parler de gouvernement doté d'une personnalité propre. Si, sous la IV<sup>ème</sup> République, le gouvernement était comme dissous dans l'Assemblée, il est aujourd'hui dissous dans la personne du chef de l'État. Un homme seul conçoit la politique, décide et ordonne. S'il n'a pas le temps ou le goût de s'occuper de certains problèmes, son entourage ou un ministre en sont chargés par lui ; à charge par eux d'interpréter la pensée présidentielle comme le faisaient leurs prédécesseurs lorsqu'ils essayaient de traduire les préférences des partis et des couloirs.



## Fiche n° 2

# LES REVISIONS DE LA CONSTITUTION DE 1958

### **BIBLIOGRAPHIE**

- Association française des constitutionnalistes, *La révision de la Constitution*, Economica, 1993.  
*Propositions pour une révision de la Constitution*, Rapport du comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le Doyen Georges Vedel, 15 février 1993.  
BIGAUT (C.), *Les révisions de la Constitution de 1958*, La Documentation française (coll. Documents d'étude), 1996.  
BRANCHET (B.), *La révision de la Constitution sous la V<sup>ème</sup> République*, LGDJ, 1994.  
GONDOUIN (G.), "Le Conseil constitutionnel et la révision de la Constitution", *RDP* 2001.4.  
WALINE (J.), "Les révisions de la Constitution de 1958", *Mélanges Phil. Ardant*, 1999, p. 401.

### **DOCUMENTS**

- Document 1 :** DE GAULLE (C.), *Allocution*, 20 septembre 1962.
- Document 2 :** ROUSSEAU (D.), "Deux pas vers le bonheur constitutionnel", *Le Monde*, 11 juin 1997.
- Document 3 :** VEDEL (G.), "Le régime présidentiel ? La moutarde après dîner", *Le Monde*, 31 octobre 1997
- Document 4 :** CC, n° 2003-469 DC du 26 mars 2003, Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République : *Documents de TD du premier semestre*, Fiche n° 2 (*Adde* : CC, n° 62-20 DC, 6 novembre 1962, "Loi référendaire", Rec.27. et CC, n° 92-313 DC, 23 septembre 1992, "Maastricht III", Rec.94, Fiche 5 *infra*).

### **EXERCICES SUGGÉRÉS :**

#### **Compositions écrites, exposés oraux, plans détaillés, fiches techniques :**

- "L'usage établi et approuvé par le Peuple [de l'article 11 de la Constitution] peut désormais être considéré comme l'une des voies de la révision, concurremment avec l'article 89." F. MITTERRAND, Entretien donné à la revue *Pouvoirs*, n° 45, mars 1988.
- L'intégration dans la Constitution de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998.
- Un statut « pénal constitutionnel » du Président de la République ?

#### **Épreuve pratique : Commentaire de document**

- Commenter le document 1, de "Mais si ce mode de scrutin ne pouvait..." jusqu'à "dorénavant élu au suffrage universel".

## **Document 1 :**

Depuis que le peuple français m'a appelé à reprendre officiellement place à sa tête, je me sentais naturellement obligé de lui poser, un jour, une question qui se rapporte à ma succession, je veux dire celle du mode d'élection du chef de l'État. Des raisons que chacun connaît m'ont récemment donné à penser qu'il pouvait être temps de le faire.

Qui donc aurait oublié quand, pourquoi, comment, fut établie notre Constitution ? Qui ne se souvient de la mortelle échéance devant laquelle se trouvaient, en mai 1958, le pays et la République en raison de l'infirmité organique du régime d'alors. Dans l'impuissance des pouvoirs, apparaissaient, tout à coup, l'imminence des coups d'État, l'anarchie généralisée, la menace de la guerre civile, l'ombre de l'intervention étrangère. Comme tout se tient c'est au même moment que s'ouvrait devant nous le gouffre de l'effondrement monétaire, financier et économique. Enfin, ce qu'il y avait d'absurde et de ruineux dans le conflit algérien, après la guerre d'Indochine et à l'annonce de graves déchirement dans l'ensemble de l'Afrique noire, démontrait la nécessité de changer en coopération de pays indépendants les rapports qui liaient la France et ses colonies, tandis que le système tâtonnant et trébuchant des partis se trouvait hors d'état de trancher ce qui devait l'être et de maîtriser les secousses qu'une pareille transformation allait forcément susciter.

C'est alors, qu'assumant de nouveau le destin de la patrie, j'ai, avec mon Gouvernement, proposé au pays l'actuelle Constitution. Celle-ci, qui fut adoptée par 80 % des votants, a maintenant quatre ans d'existence. On peut donc dire qu'elle a fait ses preuves. La continuité dans l'action de l'État, la stabilité, l'efficacité et l'équilibre des pouvoirs, ont remplacé, comme par enchantement, la confusion chronique et les crises perpétuelles qui paralysaient le système d'hier, quelle que pût être la valeur des hommes. Par là même, portent maintenant leurs fruits le grand effort et le grand essor du peuple français. La situation de la France au-dedans et au-dehors a marqué d'éclatants progrès, reconnus par le monde entier, sans que les libertés publiques et aient été aliénées. Le grave et pénible problème de la décolonisation a été notamment réglé.

Certes l'œuvre que nous avons encore à accomplir est immense, car, pour un peuple, continuer de vivre c'est continuer d'avancer. Mais personne ne croit sérieusement que nous pourrions le faire si nous renoncions à nos solides institutions. Personne, au fond ne doute que notre pays se trouverait vite jeté à l'abîme, si par malheur nous le livrions de nouveau aux jeux stériles et dérisoires d'autrefois.

Or, la clef de voûte de notre régime, c'est l'institution nouvelle d'un Président de la République désigné par la raison et le sentiment des Français pour être le chef de l'État et le guide de la France. Bien loin que le Président doive, comme naguère, demeurer confiné dans un rôle de conseil et de représentation, la Constitution lui confère, à présent, la charge insigne du destin de la France et de celui de la République.

Suivant la Constitution, le Président est, en effet, garant - vous entendez bien ? garant - de l'indépendance et de l'intégrité du pays, ainsi que des traités qui l'engagent. Bref, il répond de la France. D'autre part, il lui appartient d'assurer la continuité de l'État et le fonctionnement des pouvoirs. Bref, il répond de la République. Pour porter ces responsabilités suprêmes, il faut au chef du l'État des moyens qui soient adéquats. La Constitution les lui donne. C'est lui qui désigne les ministres et, d'abord, choisit le Premier. C'est lui qui réunit et préside leurs Conseils. C'est lui, qui, sur leur rapport, prend, sous forme de décrets ou d'ordonnances, toutes les décisions importantes de l'État C'est lui qui nomme les fonctionnaires, les officiers les magistrats. Dans les domaines essentiels de la politique extérieure et de la

sécurité nationale, il est tenu à une action directe, puisqu'en vertu de la Constitution il négocie et conclut les traités, puisqu'il est le chef des armées puisqu'il préside à la défense. Par-dessus tout, s'il arrive que la patrie et la République soient immédiatement en danger, alors le Président se trouve investi en personne de tous les devoirs et de tous les droits que comporte le salut public.

Il va de soi que l'ensemble de ces attributions permanentes ou éventuelles, amène le Président à inspirer, orienter, animer l'action nationale. Il arrive qu'il ait à la conduire directement, comme je l'ai fait, par exemple, dans toute l'affaire algérienne. Certes, le Premier ministre et ses collègues ont, sur la base ainsi tracée, à déterminer à mesure la politique et à diriger l'administration. Certes, le Parlement délibère et vote les lois, contrôle le Gouvernement et a le droit de le renverser, ce qui marque le caractère parlementaire du régime. Mais, pour pouvoir maintenir, en tout cas, l'action et l'équilibre des pouvoirs et mettre en œuvre, quand il le faut, la souveraineté du peuple, le Président détient en permanence la possibilité de recourir au pays soit par la voie du référendum, soit par celle de nouvelles élections, soit par l'une et l'autre à la fois.

En somme, comme vous le voyez, un des caractères essentiels de la Constitution de la V<sup>ème</sup> République, c'est qu'elle donne une tête à l'État. Aux temps modernes, où tout est si vital, si rude, si précipité, la plupart des grands pays du monde Etats-Unis, Russie, Grande-Bretagne, Allemagne etc. en font autant, chacun à sa manière. Nous le faisons à la nôtre, qui est, d'une part démocratique et, d'autre part, conforme aux leçons et aux traditions de notre longue Histoire.

Cependant, pour que le Président de la République puisse porter et exercer effectivement une charge pareille, il lui faut la confiance explicite de la nation. Permettez-moi de dire qu'en reprenant la tête de l'État, en 1958, je pensais que, pour moi-même à cet égard, les événements de l'Histoire avaient déjà fait le nécessaire. En raison de ce que nous avons vécu et réalisé ensemble, à travers tant de peines, de larmes et de sang, mais aussi avec tant d'espérances, d'enthousiasmes et de réussites, il y a entre vous, Françaises, Français, et moi-même un lien exceptionnel qui m'investit et qui m'oblige. Je n'ai donc pas attaché, alors, une importance particulière aux modalités qui allaient entourer ma désignation, puisque celle-ci était d'avance prononcée par la force des choses. D'autre part, tenant compte de susceptibilités politiques, dont certaines étaient respectables, j'ai préféré, à ce moment-là, qu'il n'y eût pas à mon sujet une sorte de plébiscite formel. Bref, j'ai alors accepté que le texte initial de notre Constitution soumit l'élection du Président à un collège relativement restreint d'environ 80000 élus.

Mais si ce mode de scrutin ne pouvait, non plus qu'aucun autre fixer mes responsabilités à l'égard de la France ni exprimer à lui seul la confiance que veulent bien me faire les Français, la question serait très différente pour ceux qui, n'ayant pas nécessairement reçu des événements la même marque nationale, viendraient après moi, tour à tour, prendre le poste que j'occupe à présent. Ceux-là, pour qu'ils soient entièrement en mesure et complètement obligés de porter la charge suprême, quel que puisse être son poids, et qu'ainsi notre République continue d'avoir une bonne chance de demeurer solide, efficace et populaire en dépit des démons de nos divisions, il faudra qu'ils en reçoivent directement mission de l'ensemble des citoyens. Sans que doivent être modifiés les droits respectifs, ni les rapports réciproques des pouvoirs exécutif, législatif, judiciaire, tels que les fixe la Constitution, mais en vue de maintenir et d'affermir dans l'avenir nos institutions vis-à-vis des entreprises factieuses, de quelque côté qu'elles viennent, ou bien des manœuvres de ceux qui, de bonne ou de mauvaise foi, voudraient nous ramener au funeste système d'antan, je crois donc devoir faire au pays la proposition que voici quand sera

achevé mon propre septennat ou si la mort ou la maladie l'interrompaient avant le terme, le Président de la République sera dorénavant élu au suffrage universel.

Sur ce sujet, qui touche tous les Français, par quelle voie convient-il que le pays exprime sa décision ? Je réponds : par la plus démocratique, la voie du référendum. C'est aussi la plus justifiée, car la souveraineté nationale appartient au peuple et elle lui appartient évidemment, d'abord, dans le domaine constituant. D'ailleurs, c'est du vote de tous les citoyens qu'a procédé directement notre actuelle Constitution. Au demeurant, celle-ci spécifie que le peuple exerce sa souveraineté, soit par ses représentants, soit par le référendum. Enfin, si le texte prévoit une procédure déterminée pour le cas où la révision aurait lieu dans le cadre parlementaire, il prévoit aussi, d'une façon très simple et très claire, que le Président de la République peut proposer au pays, par voie de référendum, « tout projet de loi » - je souligne : « tout projet de loi » - « portant sur l'organisation des pouvoirs publics », ce qui englobe, évidemment, le mode d'élection du Président. Le projet que je me dispose à soumettre au peuple français le sera donc dans le respect de la Constitution que, sur ma proposition, il s'est à lui-même donnée.

Françaises, Français, en cette périlleuse époque et en ce monde difficile, il s'agit de faire en sorte, dans toute la mesure où nous le pouvons, que la France vive, qu'elle progresse, quelle assure son avenir. C'est pourquoi, en vous proposant, avant peu, de parfaire les institutions nationales sur un point dont, demain, tout peu dépendre, je crois en toute conscience bien servir notre pays. Mais, comme toujours, je ne peux et ne veux rien accomplir qu'avec votre concours. Comme toujours, je vais donc bientôt vous le demander. Alors, comme toujours, c'est vous qui en déciderez.

Vive la République ! Vive la France !

## **Document 2 :**

Puisqu'il n'est pas séant de réformer le mode de scrutin avant les élections législatives, il faut le faire aussitôt après. Parce que le succès de la rénovation démocratique en dépend. Quels que soient, en effet, ses mérites, le scrutin majoritaire à deux tours ne correspond plus aux exigences du temps politique actuel. Il pérennise et durcit des divisions qui ne sont plus celles de l'esprit public; il pousse au jeu des combinaisons et des calculs cyniques du second tour que la morale publique réprouve aujourd'hui; il encourage le cumul des mandats et les comportements de notables des élus, que l'opinion n'accepte plus.

Adapté au temps immobile qu'il reproduit, le scrutin majoritaire ne l'est plus au temps d'une société qui bouge, qui change et qui cherche une nouvelle manière de se représenter et de faire la politique. Le maintenir serait fatiguer un peu plus le principe démocratique, affaiblir davantage encore la croyance dans la vertu du lien électoral.

Il faut donc changer le mode de scrutin. Entreprise difficile pour la nouvelle majorité, qui doit au système actuel sa victoire électorale; mais ses premiers actes montrent qu'elle apprécie avec sagesse et modestie ses résultats en ne donnant pas à ce succès une signification décalée par rapport à l'expression des urnes.

Entreprise difficile aussi pour tous les partis, qui échafaudent, chacun, de savantes et complexes constructions en fonction des avantages, c'est-à-dire des sièges escomptés. Mais ils devraient se souvenir qu'ils se prennent souvent les pieds dans le tapis électoral, «leur» mode de scrutin se retournant régulièrement contre eux, à l'instar du majoritaire, qui, choisi par la droite pour maintenir la gauche divisée loin du pouvoir, a favorisé la stratégie d'union de la gauche... La chance, peut-être, est la conjoncture politique, qui favorise une convergence d'intérêts

des différentes forces politiques sur le *principe* de la représentation proportionnelle. Les mérites de ce mode de scrutin sont connus et admis par tous. Il introduit la clarté politique en permettant à chaque grand courant d'opinion d'exprimer librement sa personnalité, alors que l'actuel système contraint à des rassemblements porteurs de confusion. Le RPR est-il libéral ou social, nationaliste ou européen? L'UDF est-elle démocrate-chrétienne ou radicale-laïque?

La représentation proportionnelle introduit encore l'honnêteté dans les relations entre les partis politiques. Non seulement parce qu'elle supprime les tractations parfois douteuses du second tour, mais surtout parce que les alliances parlementaires et gouvernementales peuvent se construire - ou se refuser - librement sur une base politique et pas simplement électorale. Elle privilégie enfin la confrontation des idées plus que la personnalisation du vote.

Bien sûr, la représentation proportionnelle a ses inconvénients. Aujourd'hui vient immédiatement à l'esprit celui d'ouvrir les portes de l'Assemblée nationale au parti néo-fasciste de Jean-Marie Le Pen. Pour profondément regrettables que soient les résultats électoraux de ce parti, la commission Vedel, où toutes les sensibilités politiques étaient représentées, a justement observé, en 1993, que maintenir, par l'artifice d'un mode de scrutin, une force politique hors du Parlement pouvait favoriser « *des modes d'expression moins pacifiques que le vote* ». Et les dernières élections législatives ont montré que le scrutin majoritaire n'empêchait pas ce parti de peser sur les programmes des partis de la droite classique, sur les comportements de ses responsables et même sur la composition de la nouvelle Assemblée.

L'inefficacité est aussi un reproche souvent adressé à la représentation proportionnelle, qui, en encourageant l'éparpillement des voix entre plusieurs partis, ne permettrait pas aux électeurs de dégager eux-mêmes une majorité de gouvernement et provoquerait en conséquence l'instabilité ministérielle.

Cette « loi » politique est loin de se vérifier dans la pratique : en Allemagne, en Espagne, au Portugal, en Grèce, en Norvège, en Suède, aux Pays-Bas, l'élection des députés selon des systèmes fondés sur le principe proportionnel n'empêche pas la formation de majorités et de gouvernements stables. Sans doute, comparaison n'est pas raison, et la France a son histoire particulière qui invite encore à la prudence.

C'est pourquoi, ici, l'introduction du scrutin proportionnel doit s'accompagner de l'adoption du régime présidentiel, auquel il apporterait souplesse et dynamisme.

L'exécutif, en effet, ne pouvant être renversé par les députés, aurait la garantie de la stabilité durant tout le temps de son mandat - qu'il serait opportun de fixer à cinq années -, quelles que soient les évolutions des alliances parlementaires pendant la législature.

De son côté, l'Assemblée, débarrassée de la menace de la dissolution et disposant seule de l'initiative et de la fabrication des lois, pourrait librement construire ses majorités législatives.

Utopie, voire « horreur constitutionnelle », que de proposer à la fois le scrutin proportionnel et le régime présidentiel, ces deux mal-aimés de l'histoire politique française ? Quand la rénovation démocratique s'inscrit à l'ordre du jour, il faut savoir lever tous les tabous du passé et engager sans a priori le débat sur tous les éléments qui façonnent un système politique.

En confirmant l'incompatibilité entre une institution présidentielle active élue par le peuple et le régime parlementaire, les récentes élections législatives obligent à poser clairement la question du régime présidentiel. Et partant, celle du mode de scrutin qui lui permettrait de fonctionner avec bonheur.

### Document 3 :

Nombre de bons esprits pensent que, tolérable pour une courte durée, la cohabitation ne peut être pour un temps plus long qu'une transition. Elle ouvre une alternative dont les deux termes sont également indésirables. Une revanche du président, que rien ne permet d'exclure, accentuerait les excès du présidentialisme, notamment l'effacement du Parlement et la solitude du pouvoir. La défaite ou la résignation du chef de l'Etat nous ramènerait au prétendu régime parlementaire de la IV<sup>ème</sup> République et à sa dangereuse impuissance. Alors pourquoi ne pas nous tourner vers un régime présidentiel ? Entendu dans son sens authentique et non dans l'acception caricaturale trop souvent avancée, ce régime maintiendrait à la tête de l'Etat un pouvoir démocratique délivré de la servitude d'une majorité parlementaire et restaurerait l'autorité et la liberté d'un Parlement affranchi, quant à lui, de la menace de la dissolution et des contraintes du 49-3.

Cette thèse, qui nourrit aujourd'hui des propos publics, des écrits et des colloques, n'est pas nouvelle. Dans un autre contexte, elle avait déjà été soutenue sous la IV<sup>ème</sup> République et périodiquement reprise sous la V<sup>ème</sup>. Sans en être fanatique, j'en avais jadis moi-même évalué les mérites. Si son examen fut écarté des travaux du comité consultatif pour la révision de la Constitution de 1993, c'est pour la raison qu'il n'entraînait pas dans le cadre de notre mission.

Ce n'est donc pas en raison d'une sorte d'allergie de principe au régime présidentiel que, selon moi, il ne faut pas lui demander aujourd'hui la solution de nos problèmes institutionnels. C'est tout simplement parce que, sans le savoir et peut-être sans le vouloir, le présidentialisme majoritaire dominant sous la V<sup>ème</sup> République a installé en France un système politique aussi efficace et aussi démocratique que celui des pays européens les plus avancés. Ses défauts relèvent de remèdes à portée de la main, plus simples et plus sûrs que le bouleversement juridico-politique qu'exigerait le recours au régime présidentiel.

Les démocraties européennes les plus réussies, instituées dans des pays d'une dimension comparable à celle de la France - Royaume-Uni, Allemagne, Espagne -, pratiquent avec des mécanismes divers un régime parlementaire qui n'est pas contraire au schéma juridique classique mais qui en tire des conséquences inattendues, tout comme les joueurs de football offrent aux spectateurs un jeu que l'on ne devinerait pas en lisant le règlement de la Fédération. Pour l'essentiel, sur trois points, ces pays transcendent sans les méconnaître les contraintes de leur droit constitutionnel.

Tout d'abord, le pouvoir est doté d'un « patron » (faute de pouvoir écrire « leader ») qui est, en fait, investi par le suffrage universel à travers le relais d'un parti qu'il a mené à la victoire et dont il demeure après celle-ci le chef. Inutile de citer des noms à titre d'exemple. En deuxième lieu, la responsabilité politique véritable n'est pas celle du gouvernement devant le Parlement, mais celle du patron et de son équipe devant la nation, grâce à des élections périodiques selon un rythme normal de quatre ou cinq ans assurant raisonnablement à la fois la durée nécessaire au projet politique choisi et les possibilités d'alternance. Enfin, le caractère démocratique du système est assuré par l'Etat de droit, et particulièrement par le contrôle juridictionnel, par la garantie des libertés publiques et par le statut de l'opposition.

Face à ce tableau, comment se présentent les institutions de la V<sup>ème</sup> République ? En un certain sens, le contraste saute aux yeux. En France, le chef de l'Etat est élu au suffrage universel direct et sa désignation n'est liée ni quant à sa date ni quant à sa signification à celle des députés. Le président, malgré des pouvoirs qui sont importants même dans une lecture minimaliste, n'est responsable qu'en cas de haute trahison. C'est sur le seul gouvernement que le Parlement exerce son contrôle. Les verdicts du suffrage universel, leur interprétation et, à

travers celle-ci, la pesée des légitimités et la portée des confirmations ou des alternances sont souvent énigmatiques et génératrices de conflits ou de blocages. A peine dans deux brèves cohabitations a pu s'esquisser une pratique parlementaire.

Et pourtant... Une grille d'analyse moins formelle et plus réaliste rendrait mieux compte du présidentialisme majoritaire que pratiqua sans défaillance la V<sup>ème</sup> République pendant les présidences du Général, de Georges Pompidou, de Valéry Giscard d'Estaing et pendant les deux quinquennats que François Mitterrand découpa habilement dans ses septennats. Elle nous apprendrait qu'un développement historique surprenant et largement inconscient a procuré à la France un système politique qui, pour l'essentiel, rencontre celui des démocraties avancées que l'on rappelait plus haut. Le « patron » est investi par le suffrage populaire; il est accompagné par une équipe gouvernementale et parlementaire dont il est et demeure le chef; la responsabilité politique pratiquement absente de l'enceinte parlementaire est mise en jeu directement devant le peuple lors de l'élection présidentielle et, selon de Gaulle, par la question de confiance impliquée dans le référendum. Ces mécanismes juridiquement très différents de ceux du régime parlementaire ont produit jusqu'en 1986 des effets très semblables à ceux que ce régime parlementaire dans sa version contemporaine a produits ailleurs : un pouvoir stable et cohérent, lié au suffrage universel avec le minimum de médiatisation, soumis à intervalles de moyenne durée au jugement des électeurs et au risque d'alternance et supportant convenablement les contraintes de l'Etat de droit. Sans doute demeure-t-il des imperfections mais celles-ci, on le verra, peuvent être facilement soignées sans remède de cheval. L'infériorité du présidentialisme majoritaire est dans sa fragilité. Il ne fonctionne convenablement que si l'absence de synchronisme entre l'élection du président et celle des députés n'a pas abouti à des semi-alternances aussi peu confortables à interpréter qu'à assumer. La cohabitation entre des pouvoirs dont les compétences, quoi qu'on raconte, sont juridiquement beaucoup plus obscurément enchevêtrées que clairement réparties n'est ni pour l'action intérieure ni pour la conduite des affaires internationales un instrument sûr et durable, même si elle est pratiquée de façon civilisée.

Pour l'éviter, il n'est pas nécessaire de recourir à un régime présidentiel à l'Américaine, même avec certaines adaptations. Le résultat recherché ne serait pas assuré si l'on considère les appuis que le régime présidentiel trouve aux Etats-Unis et qui lui feraient défaut en France : la tradition constitutionnelle, la nature des deux grands partis américains, machines électorales plus que porteurs d'idéologie, le fédéralisme, la foi dans l'économie libérale, etc.

Au contraire, la simple institution du quinquennat, déjà largement acceptée par l'opinion, assortie d'une synchronisation de l'élection du président et de celle des députés (avec les quelques gadgets appropriés pour en éviter les accidents), donnerait 90 % de chances d'harmonie entre l'Elysée et le Palais-Bourbon et donc avec Matignon, et retrouverait les structures de pouvoir obtenues ailleurs par les mécanismes du régime parlementaire.

Cette réforme serait appuyée par la restauration de l'institution parlementaire, déjà entreprise par la révision de 1995 et renforcée bientôt par la limitation des cumuls. Cette restauration réussirait d'autant mieux qu'elle moderniserait la fonction parlementaire en direction de l'évaluation des politiques publiques et d'un statut de l'opposition confiant à celle-ci les moyens de contrôle par la transparence administrative, par des enquêtes parlementaires non dominées par les amis du pouvoir, par des audits financiers significatifs.

Il est donc possible à peu de frais politiques, sans se lancer dans l'entreprise hasardeuse du régime présidentiel, de garder les acquis du présidentialisme majoritaire tout en corrigeant les défauts.

*Fiche n° 3*

**LE CONTROLE DE CONSTITUTIONNALITE, CREATEUR DE DROIT**

**BIBLIOGRAPHIE**

- “Le Conseil constitutionnel”, *Pouvoirs* n° 13, 1991.
- AVRIL (P.) et GICQUEL (J.), *Le Conseil constitutionnel*, Montchrestien (coll. Clefs), 1998.
- BLACHER (P.), *Contrôle de constitutionnalité et volonté générale*, PUF, 2001.
- BOUVIER (V.), “Le Conseil constitutionnel et la coutume”, *Droits* n° 3, pp. 87 ss.
- CAYLA (O.) et BEAUD (O.), “Les nouvelles méthodes du Conseil constitutionnel”, *RD pub.* 1987.677.
- CHAMPEIL-DESPLATS (V.), *Les principes fondamentaux reconnus pas les lois de la République*, Economica, PUAM, 2001.
- DEBENE (M.), “Le Conseil constitutionnel et les principes particulièrement nécessaires à notre temps”, *AJDA* 1978.531.
- DOKHAN (D.), *Les limites du contrôle de constitutionnalité des actes législatifs*, LGDJ, 2001.
- FAURE (B.), “Les objectifs de valeur constitutionnelle”, *RFDC* 1995.47.
- FAVOREU (L.) et PHILIP (L.), *Le Conseil constitutionnel*, PUF (QSJ?) n° 1724, 1995.
- HAMON (L.), *Les juges de la loi. Naissance et rôle d’un contre-pouvoir*, Fayard, 1987.
- LUCHAIRE (F.), *Le Conseil constitutionnel*, Economica, 4 t., 1997-2000.
- MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *Le principe d’égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Economica, PUAM, 1997.
- MEUNIER (J.), *Le pouvoir du Conseil constitutionnel. Essai d’analyse stratégique*, 1994.
- PHILIPPE (X.), *Le contrôle de proportionnalité dans les jurisprudences constitutionnelles et administratives françaises*, 1990.
- ROUSSEAU (D.), *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, 2001.
- ROUSSILLON (H.), *Le Conseil constitutionnel*, Dalloz (coll. connaissance du droit), 1996.

**DOCUMENTS**

- Document 1 :** CC, n° 97-392 DC, 7 novembre 1997, “Réforme du service national”, *J.O.* 8 nov. 1997, p. 16255, texte de la saisine et observations du gouvernement (extraits).
- Document 2 :** CC, n° 67-31 DC, 26 janvier 1967, “Indépendance et inamovibilité des magistrats du siège”, Rec.19.
- Document 3 :** CC, n° 71-44 DC, 16 juillet 1971, “Liberté d’association”, Rec.29.
- Document 4 :** Décisions prises sur saisine au titre de l’article 61 alinéa 2 (oct. 1974-avr. 1997).  
Source : Conseil constitutionnel
- Document 5 :** CC, n° 85-187 DC, 25 janvier 1985, “Etat d’urgence en Nouvelle-Calédonie”, Rec.43.
- Document 6 :** Les présidents du Conseil constitutionnel.

**Document 7 :** CC, n° 92-308 DC, 9 avril 1992, “Maastricht I”, Rec.55.

**Document 8 :** CC, n° 97-394 DC, 31 décembre 1997, “Traité d’Amsterdam” (Bilan du contrôle).

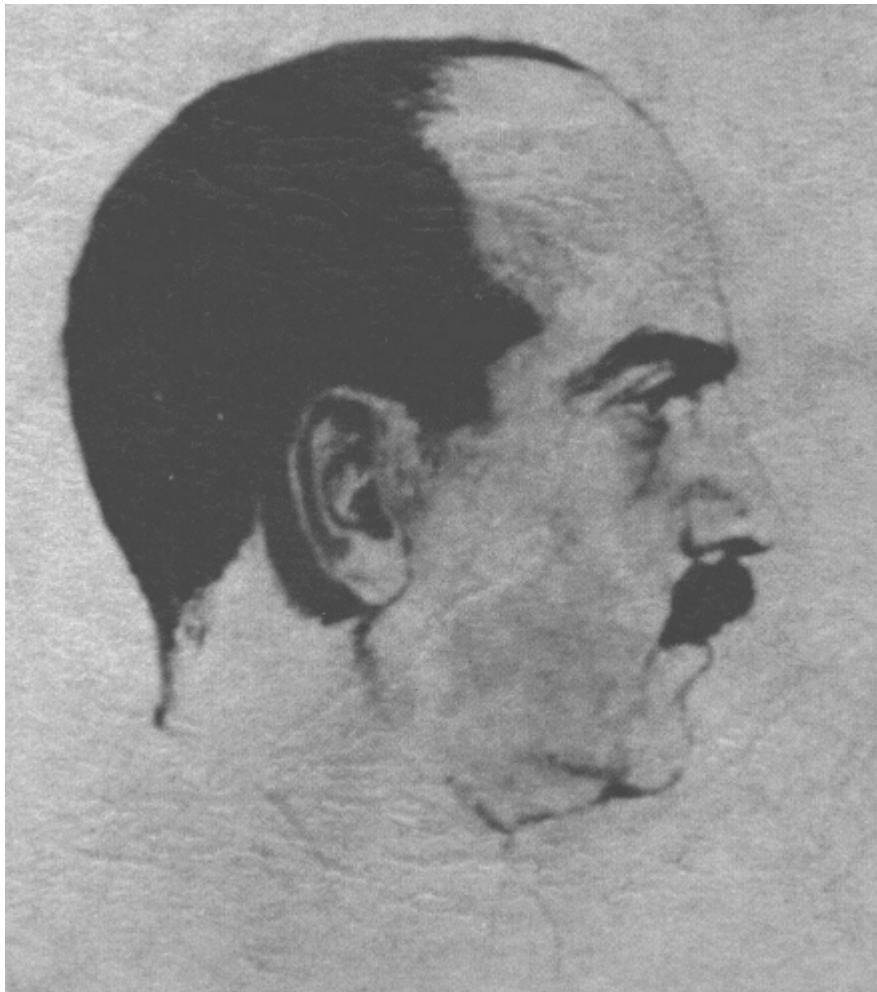
### **EXERCICES SUGGÉRÉS :**

**Compositions écrites, exposés oraux, plans détaillés, fiches techniques :**

- *Le Conseil constitutionnel est-il une juridiction ?*
- *L'autolimitation jurisprudentielle du Conseil constitutionnel.*
- *Le Conseil constitutionnel et le “gouvernement des juges” ?*
- *L'exécution des décisions du Conseil constitutionnel.*
- *Le « bloc de constitutionnalité ».*
- *Le Conseil constitutionnel et la souveraineté nationale.*

### **Épreuve pratique : Commentaire de document**

- *Commenter le document 5.*
- *Commenter le document 8.*



## **Document 1 :**

***Saisine du Conseil constitutionnel en date du 29 octobre 1997, présentée par plus de soixante sénateurs, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, et visée dans la décision n° 97-392 DC.***

Paris, le 29 octobre 1997.

Les sénateurs soussignés, conformément au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, défèrent au Conseil constitutionnel la loi portant réforme du service national, telle qu'elle a été adoptée par l'Assemblée nationale le 21 octobre 1997.

Deux dispositions de la loi portant réforme du service national sont, en effet, contraires au principe d'égalité des citoyens devant la loi. L'une de ces propositions concerne le code du service national en vigueur jusqu'en 2002 pour les jeunes gens nés avant le 1er janvier 1979. L'autre affecte le nouveau code du service national, qui s'appliquera aux jeunes Français nés à partir du 1er janvier 1979.

1. L'article L. 5 bis A, inséré dans le code du service national en vigueur jusqu'en 2002 par l'article 3 de la loi déferée, constitue une première atteinte au principe d'égalité.

Ce nouvel article du code actuel du service national permet, en effet, d'attribuer des reports d'incorporation spécifiques aux jeunes gens titulaires d'un contrat de travail de droit privé. En ce qui concerne les titulaires de contrats de travail à durée indéterminée, ces reports d'incorporation, d'une durée de deux ans, sont susceptibles d'être prolongés, ce qui peut conduire, par le biais de reports successifs, à autoriser que soient *de facto* dispensés de toute obligation du service national les titulaires d'un contrat de travail à durée indéterminée.

Cette disposition est à l'origine d'une rupture du principe d'égalité, alors même que les titulaires d'un contrat de travail à durée indéterminée ne se trouvent pas dans une situation fondamentalement différente de celle des autres jeunes gens assujettis à l'obligation du service national (et, plus particulièrement, des titulaires d'un contrat de travail à durée déterminée, dont les reports d'incorporation ne peuvent excéder une durée de deux années), et alors que le caractère particulièrement contraignant de l'obligation d'effectuer un service national de dix mois au moins devrait exclure toute différence de traitement entre les jeunes gens soumis à cette obligation.

Cette entorse au principe d'égalité est d'une nature radicalement différente des dérogations prévues par le code du service national actuellement en vigueur. Les dispenses accordées aux jeunes gens chefs d'entreprise sont, en effet, motivées par la nécessité d'éviter la disparition des dites entreprises. Celles qui sont accordées aux jeunes gens soutiens de famille répondent, par ailleurs, à des situations sociales particulièrement graves, de même que le nouveau motif de dispense créé par la loi déferée pour situation économique et sociale grave.

La situation des titulaires d'un contrat de travail à durée indéterminée ne saurait être comparée à celle des jeunes gens ayant vocation à bénéficier d'une dispense, dans la mesure où les modifications du code du travail introduites par l'article 4 de la loi déferée garantissent aux appelés, dès leur libération, la réintégration dans l'emploi qu'ils occupaient avant d'être incorporés. Le fait d'occuper un emploi ne constitue donc pas, en soi, un motif de dispense.

2. Une deuxième rupture du principe d'égalité est due à l'article L. 112-4 du livre Ier du nouveau code du service national, compris dans l'article 1er de la loi déferée. L'article L. 112-4 du nouveau code du service national dispose, en effet, que « les

jeunes hommes nés en 1979 sont exemptés de l'appel de préparation à la défense », ce qui signifie que la classe 1999 échappera à toute obligation du service national, dans l'ancien comme dans le nouveau système.

Il est à noter que, afin de ménager une montée en puissance harmonieuse du nouveau service national, le Sénat avait proposé de prévoir des conditions particulières d'accomplissement du nouveau service national pour les jeunes gens nés en 1979, en permettant à ceux-ci de participer à l'appel de préparation à la défense (dénommé par le Sénat « Rencontre armées-jeunesse ») avant le 31 décembre 1999 (année au cours de laquelle ces jeunes gens atteindront l'âge de vingt ans). Or la proposition du Sénat a été repoussée par le ministre de la défense au motif que l'organisation de l'appel de préparation à la défense imposerait des délais rendant impossible l'extension de cette nouvelle obligation aux jeunes gens nés en 1979.

De prétendues difficultés d'ordre pratique, que par ailleurs l'extrême brièveté de l'appel de préparation à la défense rend extrêmement relatives, ne sauraient valablement motiver une telle rupture du principe d'égalité des citoyens devant l'obligation du service national.

Le principe d'égalité devant l'obligation d'effectuer le service national doit être interprété de manière stricte. Les sénateurs soussignés ont donc l'honneur de vous demander, en application du deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de déclarer non conformes à celles-ci les deux dispositions de la loi déferée ci-dessus évoquées.

### ***Observations du Gouvernement en réponse à la saisine du Conseil constitutionnel en date du 29 octobre 1997 par plus de soixante sénateurs***

Paris, le 30 octobre 1997.

Le Conseil constitutionnel a informé le Gouvernement du dépôt, le mercredi 29 octobre 1997, d'un recours présenté par plus de soixante sénateurs et dirigé contre la loi portant réforme du service national, adoptée le 21 octobre.

Le Gouvernement a l'honneur de porter à la connaissance du Conseil constitutionnel qu'en application de l'article 10 de la Constitution le Président de la République avait apposé sa signature depuis la veille, mardi 28 octobre, sur le décret portant promulgation de cette loi. Auparavant, et conformément aux dispositions de l'article 19, ce décret avait été revêtu des contresigns du Premier ministre et des ministres responsables. La loi était sur le point d'être publiée au *Journal officiel*.

Comme l'a souligné le Conseil d'État dans un arrêt d'Assemblée du 8 février 1974, commune de Montory, « la promulgation est l'acte par lequel le chef de l'État atteste l'existence de la loi et donne l'ordre aux autorités publiques d'observer et de faire observer cette loi... cet acte n'a d'autre date que celle de sa signature, bien qu'il ne prenne effet, comme la loi elle-même, qu'après avoir été publié dans les conditions fixées par les lois et règlements et, notamment, par le décret du 5 novembre 1870 ».

Il appartiendra au Conseil constitutionnel d'apprécier les conséquences qu'il convient de tirer de cette situation, quant au respect des conditions que l'article 61 de la Constitution fixe à sa saisine (...)

### **Décision n° 97-392 DC du 7 novembre 1997**

#### **LOI PORTANT REFORME DU SERVICE NATIONAL**

Saisi, le 29 octobre 1997, par (plus de 60 sénateurs), de la conformité à la Constitution de la loi portant réforme du service national.

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel;

Vu les observations du Gouvernement enregistrées le 30 octobre 1997;

Le rapporteur ayant été entendu;

1. Considérant qu'aux termes de l'article 10 de la Constitution : «Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée»; qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 61: «les lois peuvent être déferées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs»;

2. Considérant qu'une loi promulguée, même non encore publiée, ne peut être déferée au Conseil constitutionnel en application des dispositions précitées;

3. Considérant que la loi portant réforme du service national a été définitivement adoptée par le Parlement le 21 octobre 1997; qu'elle a été transmise au Gouvernement le même jour; que le Président de la République a signé le 28 octobre 1997 l'acte portant promulgation de cette loi; que, par lettre du 29 octobre 1997, enregistrée le même jour au secrétariat général du Conseil constitutionnel, ce dernier a été saisi par plus de soixante sénateurs de ladite loi;

4. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la loi portant réforme du service national a été déferée au Conseil constitutionnel après sa promulgation; que, dès lors, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de connaître de la demande susvisée,

Décide:

ARTICLE 1<sup>er</sup>. - Le Conseil constitutionnel n'a pas compétence pour statuer sur la demande susvisée en date du 29 octobre 1997 tendant à l'appréciation de la conformité à la Constitution de la loi du 28 octobre 1997 portant réforme du service national.

ART. 2. - La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 7 novembre 1997, où siégeaient : MM. Roland Dumas, président, Georges Abadie, Michel Ameller, Jean Cabannes, Yves Guéna, Alain Lancelot, Mme Noëlle Lenoir et M. Jacques Robert.

### **Document 2 :**

Saisi le 3 janvier 1967 par le Premier ministre, conformément aux dispositions de l'article 61 de la Constitution, du texte de loi organique adopté par le Parlement, modifiant et complétant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature,

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution et notamment ses articles 46, 61 et 64, alinéas 3 et 4,

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance,

1. Considérant qu'aux termes de l'article 64 de la Constitution «les magistrats du siège sont inamovibles»; que l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature reprend, dans son article 4, premier alinéa, cette même disposition et, dans son deuxième alinéa, fait du principe ainsi posé une application nécessaire en précisant «qu'en conséquence le magistrat du siège ne peut recevoir sans son consentement une affectation nouvelle, même en avancement»;

2. Considérant que la loi organique dont le texte est, avant sa promulgation, soumis au Conseil constitutionnel pour examen de sa conformité à la Constitution, prévoit, dans son article 28, deuxième alinéa, troisième phrase, que «par dérogation aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article 4 de la présente loi, les conseillers référendaires peuvent être, à l'expiration de leurs fonctions, affectés d'office à un emploi de magistrat du siège dans les conditions qui seront fixées par le règlement d'administration publique prévu à l'article 80-I ci-après» ;

3. Considérant que la faculté ainsi ouverte au Gouvernement par cette disposition, lorsque les conseillers référendaires ont atteint le terme de dix années assigné par la loi à la durée de leurs fonctions, de pourvoir d'office à leur affectation n'est pas conforme, s'agissant de magistrats du siège, au principe susénoncé de la Constitution;

4. Considérant, par ailleurs, qu'un règlement d'administration publique ne peut fixer les conditions d'affectation desdits magistrats sans que la loi organique ait déterminé les garanties de nature à concilier les conséquences découlant du caractère temporaire des fonctions de conseiller référendaire à la Cour de cassation avec le principe de l'inamovibilité des magistrats du siège;

5. Considérant, dès lors, qu'il y a lieu, pour ces motifs, de déclarer non conformes à la Constitution les dispositions précitées de l'article 28, deuxième alinéa, troisième phrase, du texte de loi organique soumis à l'examen du Conseil constitutionnel et, par voie de conséquence, celles de l'article 80-I de ce texte, en tant qu'elles se réfèrent auxdites dispositions;

8. Considérant qu'il ne résulte ni du texte dont il s'agit, tel qu'il a été rédigé et adopté, ni des débats auxquels la discussion du projet de loi organique a donné lieu devant le Parlement que les dispositions précitées soient inséparables de l'ensemble du texte de la loi organique;

7. Considérant, enfin, que les autres dispositions de ce texte, prises dans la forme exigée par l'article 64, troisième alinéa, de la Constitution et dans le respect de la procédure prévue à l'article 46, ne sont contraires à aucune disposition de la Constitution;

Décide :

ARTICLE 1<sup>er</sup>.- Sont déclarées non conformes à la Constitution les dispositions précitées de l'article 28, deuxième alinéa, troisième phrase, du texte de loi organique relative au statut de la magistrature et de l'article 80-I s'y référant.

ART. 2. - Les autres dispositions dudit texte de loi sont déclarées conformes à la Constitution.

ART. 3. - La présente décision sera portée au *Journal officiel* de la République française.

### **Document 3 :**

Saisi le 1<sup>er</sup> juillet 1971 par le président du Sénat, conformément aux dispositions de l'article 61 de la Constitution, du texte de loi, délibérée par l'Assemblée nationale et le Sénat et adoptée par l'Assemblée nationale, complétant les dispositions des



articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association,

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution, et notamment son préambule;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance;

Vu la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association modifiée;

Vu la loi du 10 janvier 1938 relative aux groupes de combat et milices privées;

1. Considérant que la loi déferée à l'examen du Conseil constitutionnel a été soumise au vote des deux Assemblées, dans le respect d'une des procédures prévues par la Constitution, au cours de la session du Parlement ouverte le 2 avril 1971;

2. Considérant qu'au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le Préambule de la Constitution, il y a lieu de ranger le principe de la liberté d'association; que ce principe est à la base des dispositions générales de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association; qu'en vertu de ce principe les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable; qu'ainsi, à l'exception des mesures susceptibles d'être prises à l'égard de catégories particulières d'associations, la constitution d'associations, alors même qu'elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peut être soumise pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire;

3. Considérant que, si rien n'est changé en ce qui concerne la constitution même des associations non déclarées, les dispositions de l'article 3 de la loi dont le texte est, avant sa promulgation, soumis au Conseil constitutionnel pour examen de sa conformité à la Constitution ont pour objet d'instituer une procédure d'après laquelle l'acquisition de la capacité juridique des associations déclarées pourra être subordonnée à un contrôle préalable par l'autorité judiciaire de leur conformité à la loi;

4. Considérant, dès lors, qu'il y a lieu de déclarer non conformes à la Constitution les dispositions de l'article 3 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel complétant l'article 7 de la loi du 1er juillet 1901, ainsi, par voie de conséquence, que la disposition de la dernière phrase de l'alinéa 2 de l'article 1er de la loi soumise au Conseil constitutionnel leur faisant référence;

5. Considérant qu'il ne résulte ni du texte dont il s'agit, tel qu'il a été rédigé et adopté, ni des débats auxquels la discussion du projet de loi a donné lieu devant le Parlement, que les dispositions précitées soient inséparables de l'ensemble du texte de la loi soumise au Conseil;

6. Considérant, enfin, que les autres dispositions de ce texte ne sont contraires à aucune disposition de la Constitution;

Décide :

ARTICLE 1<sup>er</sup>. - Sont déclarées non conformes à la Constitution les dispositions de l'article 3 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel complétant les dispositions de l'article 7 de la loi du 1er juillet 1901, ainsi que les dispositions de l'article 1er de la loi soumise au Conseil leur faisant référence.

ART. 2. - Les autres dispositions dudit texte de loi sont déclarées conformes à la Constitution.

ART. 3. - La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 16 juillet 1971 (*J.O.* 18 juillet 1971, p. 7114).

#### **Document 4 :**

CONSEIL CONSTITUTIONNEL. DECISIONS PRISES SUR SAISINE ARTICLE 61 ALINEA 2.

#### **Octobre 1974-Juin 1981 : 47 décisions**

*Présidence de V. Giscard d'Estaing*

- conformité ou non contrariété : 31

- non conformité partielle ou contrariété partielle : 10

- non conformité totale ou contrariété totale : 4

- irrecevabilité : 2

(Sur 10 décisions de non conformité partielle, une fait suite à saisine par le Premier ministre, une autre résulte d'une saisine par le Président du Sénat.)

#### **Juin 1981-Mars 1986 : 66 décisions**

*Présidence de F. Mitterrand*

- conformité ou non contrariété : 32

- non conformité partielle ou contrariété partielle : 31

- non conformité totale ou contrariété totale : 3

#### **Mars 1986-Mai 1988 : 26 décisions**

*Ère cohabitation, J. Chirac*

- conformité ou non contrariété : 11

- non conformité partielle ou contrariété partielle : 14

- non conformité totale ou contrariété totale : 1

#### **Mai 1988-Mars 1993 : 48 décisions**

*Présidence de F. Mitterrand*

- conformité ou non contrariété : 24

- non conformité partielle ou contrariété partielle : 22

- non conformité totale ou contrariété totale : 1 (immunité parlementaire)

- irrecevabilité : 1 (Référendum sur Maastricht)

#### **Mars 1993-Mai 1995 : 34 décisions**

*2ème cohabitation, E. Balladur*

- conformité ou non contrariété : 16

- non conformité partielle ou contrariété partielle : 17

- non conformité totale : 1 (enseignement supérieur)

#### **Mai 1995-Avril 1997 : 15 décisions**

*Présidence de J. Chirac*

- conformité ou non contrariété : 8

- non conformité partielle ou contrariété partielle : 7

### **Document 5:**

Saisi le 25 janvier 1985, d'une part, par MM. Jacques Chirac, et autres députés, et d'autre part, par MM. Michel Allouche, et autres sénateurs, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances ;

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1985 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les députés et les sénateurs auteurs des saisines par lesquelles la loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances est déférée au Conseil constitutionnel font valoir à l'encontre des dispositions de cette loi des griefs, tantôt communs à l'une et l'autre saisines, tantôt propres à l'une d'elles ;

*Sur l'incompétence du législateur pour établir l'état d'urgence en l'absence d'une disposition expresse de la Constitution :*

2. Considérant que les auteurs des saisines soutiennent que le législateur ne peut porter d'atteintes, mêmes exceptionnelles et temporaires aux libertés constitutionnelles que dans les cas prévus par la Constitution ; que l'état d'urgence qui, à la différence de l'état de siège, n'est pas prévu par la Constitution ne saurait donc être instauré par une loi

3. Considérant qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; que, dans le cadre de cette mission, il appartient au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public sans lequel l'exercice des libertés ne saurait être assuré ;

4. Considérant que, si la Constitution, dans son article 36, vise expressément l'état de siège, elle n'a pas pour autant exclu la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence pour concilier, comme il vient d'être dit, les exigences de la liberté et la sauvegarde l'ordre public ; qu'ainsi la Constitution du 4 octobre 1958 n'a pas eu pour effet d'abroger la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, qui, d'ailleurs, a été modifiée sous son empire ;

*Sur le moyen tiré de l'absence de consultation de l'Assemblée territoriale :*

5. Considérant que les auteurs des saisines soutiennent que les dispositions relatives à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie auraient dû, en vertu de l'article 74 de la Constitution, être soumises à la consultation de l'assemblée territoriale ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article 74 de la Constitution : "Les territoires d'Outre-Mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République. Cette organisation est définie et modifiée par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée" ;

7. Considérant que la loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances a pour objet, en application de l'article 119 de la loi du 6 septembre 1984, de conférer au Haut-Commissaire de la République de ce territoire, jusqu'au 30 juin 1985, les pouvoirs prévus par la loi du 3 avril 1955 modifiée ; qu'ainsi, la loi déférée au Conseil constitutionnel n'est qu'une mesure d'appréciation des deux lois de 1955 et 1984 et, de par cette nature, n'avait pas à être soumise à la consultation de l'assemblée territoriale ;

*Sur les autres moyens :*

8. Considérant que les auteurs des saisines estiment que les règles de l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances définissent de façon imprécise les pouvoirs du Haut-Commissaire, qu'elles n'offrent pas de garanties suffisantes, notamment juridictionnelles, au regard des limitations ou atteintes portées aux libertés, et que certaines de ces règles ont été fixées par un décret alors que la

loi seule eût été compétente ; qu'elles méconnaissent ainsi les dispositions des articles 34, 66 et 74 de la Constitution ;

9. Considérant que ces moyens portent sur les règles mêmes de l'état d'urgence telles qu'elles résultent de la loi du 3 avril 1955 modifiée et de l'article 119 de la loi du 6 septembre 1984 ;

10. Considérant que, si la régularité au regard de la Constitution des termes d'une loi promulguée peut être utilement contestée à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine, il ne saurait en être de même lorsqu'il s'agit de la simple mise en application d'une telle loi, que, dès lors, tous les moyens développés par les auteurs des saisines ne peuvent être accueillis ;

*Sur l'ensemble de la loi :*

11. Considérant, en l'espèce, qu'il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution en ce qui concerne la loi soumise à son examen ;

Décide : ARTICLE PREMIER. - La loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances est déclarée conforme à la Constitution.

ART. 2. - La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 25 janvier 1985 (*J.O.* 26 janv. 1985, p. 1139).

### **Document 6 :**

PRESIDENTS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL :

Léon NOËL (1959-1965), nommé par de Gaulle

Gaston PALEWSKI (1965-1974), nommé par de Gaulle

Roger FREY (1974-1983), nommé par Pompidou\*

Daniel MAYER (1983-1986), nommé par Mitterrand

démissionne de la présidence en restant membre du Conseil

Robert BADINTER (1986-1995), nommé par Mitterrand

Roland DUMAS (1995-2000), nommé par Mitterrand

démissionne de la présidence et du Conseil

Yves GUENA (2000-2004), nommé par Jacques Chirac

Pierre MAZEAUD (2004-2007), nommé par Jacques Chirac

\* Georges Pompidou fut le premier membre du Conseil constitutionnel nommé par de Gaulle pour 9 ans. Il en démissionna le 25 avril 1962 pour devenir Premier ministre.

### **Document 7 :**

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 11 mars 1992, par le Président de la République, conformément à l'article 54 de la Constitution, de la question de savoir si, compte tenu des engagements souscrits par la France et des modalités de leur

entrée en vigueur, l'autorisation de ratifier le Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992 doit être précédée d'une révision de la Constitution;

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution du 4 octobre 1958;

Vu le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 18, alinéa 2, 19 et 20;

Vu la lettre en date du 25 mars 1992 par laquelle le Président de la République précise que la saisine qu'il a effectuée "concerne l'ensemble des engagements souscrits par la France, tels qu'ils résultent du traité lui-même, des protocoles qui lui sont annexés et des déclarations de la conférence des ministres, y compris, dans la mesure où elles interprètent les stipulations du traité, celles dont la conférence a pris acte";

Les rapporteurs ayant été entendus;

[...]

8. Considérant qu'il appartient au Conseil constitutionnel, saisi, au titre de la procédure instituée par l'article 54 de la Constitution, d'un traité qui modifie ou complète un ou plusieurs engagements internationaux déjà introduits dans l'ordre juridique interne de déterminer la portée du traité soumis à son examen en fonction des engagements internationaux que ce traité a pour objet de modifier ou compléter;

*Sur les normes de référence du contrôle institué par l'article 54 de la Constitution :*

9. Considérant que le peuple français a, par le préambule de la Constitution de 1958, proclamé solennellement « son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789 confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 »;

10. Considérant que, dans son article 3, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen énonce que « le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation » ; que l'article 3 de la Constitution de 1958 dispose, dans son premier alinéa, que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».

11. Considérant que le préambule de la Constitution de 1946 proclame, dans son quatorzième alinéa, que la République française se « conforme aux règles du droit public international » et, dans son quinzième alinéa, que « sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix » ;

12. Considérant que dans son article 53, la Constitution de 1958 consacre comme le faisait l'article 27 de la Constitution de 1946, l'existence de "traités ou accords relatifs à l'organisation internationale" ; que ces traités ou accords ne peuvent être ratifiés ou approuvés par le Président de la République qu'en vertu d'une loi ;

13. Considérant qu'il résulte de ces textes de valeur constitutionnelle que le respect de la souveraineté nationale ne fait pas obstacle à ce que, sur le fondement des dispositions précitées du préambule de la Constitution de 1946, la France puisse conclure, sous réserve de réciprocité, 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 ;

14. Considérant toutefois qu'au cas où des engagements internationaux souscrits à cette fin contiennent une clause contraire à la Constitution ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle ;

15. Considérant que c'est au regard de ces principes qu'il revient au Conseil constitutionnel de procéder à l'examen du traité sur l'Union européenne ;

[...]

*Sur l'établissement d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques :*

43. Considérant qu'il résulte des dispositions applicables à compter du début de la troisième phase de l'Union économique et monétaire que la réalisation d'un semblable objectif se traduira par la mise en œuvre d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques suivant des modalités telles qu'un État membre se trouvera privé de compétences propres dans un domaine où sont en cause les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale;

44. Considérant que, dans leur état, les dispositions de la Constitution font obstacle à ce que la France s'intègre à l'Union économique et monétaire instituée par le traité;

45. Considérant que, pour ces motifs, sont contraires à la Constitution

- l'article B du traité sur l'Union européenne en tant qu'il prévoit l'établissement d'une union économique et monétaire composant à terme une monnaie unique;

- l'article G du traité précité (...);

[...]

*Sur les mesures relatives à l'entrée et à la circulation des personnes :*

49. Considérant que les engagements internationaux souscrits par les autorités de la République française ne sauraient affecter l'exercice par l'État de compétences qui relèvent des conditions essentielles de sa souveraineté ; que ne sont pas contraires à cette exigence les dispositions de l'article 100 C qui sont relatives à la détermination des pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres, dès lors qu'elles concernent la période antérieure au 1er janvier 1996; qu'en effet la politique commune des visas à l'égard des pays tiers est décidée par le Conseil des ministres des communautés à l'unanimité, sous la seule réserve de mesures de sauvegarde motivées par l'urgence et temporaires dans leurs effets ; qu'en revanche l'abandon de la règle de l'unanimité à compter du 1er janvier 1996, comme le prévoit le paragraphe 3 de l'article 100 C, pourrait conduire, en dépit des dispositions des paragraphes 4 et 5 du même article, à ce que se trouvent affectées des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale;

50. Considérant qu'il suit de là qu'en l'état, le paragraphe 3 de l'article 100 C ajouté au traité instituant la Communauté européenne par l'article G du traité sur l'Union européenne est contraire à la Constitution ;

*Sur l'ensemble de l'engagement international soumis à l'examen du Conseil constitutionnel :*

51. Considérant qu'aucune des autres dispositions de l'engagement international soumis au Conseil constitutionnel au titre de l'article 54 de la Constitution n'est contraire à celle-ci.

52. Considérant que, pour les motifs ci-dessus énoncés l'autorisation de ratifier en vertu d'une loi le traité sur l'Union européenne exige une révision constitutionnelle ;

Décide :

ARTICLE 1er. - L'autorisation de ratifier en vertu d'une loi le traité sur l'Union européenne ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution.

ART. 2. - La présente décision sera notifiée au Président de la République et publiée au *Journal officiel* de la République française.

### **Document 8 :**

Articles du traité d'Amsterdam analysés dans la décision du Conseil constitutionnel du 31 décembre 1997. *Figurent en italique* les articles jugés contraires à la Constitution et ceux auxquels ils renvoient :

#### • Article 73-J

Le Conseil [des ministres], statuant conformément à la procédure visée à l'article 73 O, arrête, dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam :

1) *des mesures visant, conformément à l'article 7A, à assurer l'absence de tout contrôle des personnes, qu'il s'agisse de citoyens de l'Union ou de ressortissants des pays tiers, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures;*

2) des mesures relatives au franchissement des frontières extérieures des États membres qui fixent:

a) *les normes et les modalités auxquelles doivent se conformer les États membres pour effectuer les contrôles des personnes aux frontières extérieures;*

b) les règles relatives aux visas pour les séjours prévus d'une durée maximale de trois mois, notamment:

i) la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures et de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation;

ii) *les procédures et conditions de délivrance des visas par les États membres;*

iii) un modèle type de visa;

iv) *des règles en matière de visa uniforme;*

3) *des mesures fixant les conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers peuvent circuler librement sur le territoire des États membres pendant une durée maximale de trois mois.*

#### Article 73K

Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 73 O, arrête, dans le cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam:

1) *des mesures relatives à l'asile, conformes à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au Protocole du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés ainsi qu'aux autres traités pertinents, dans les domaines suivants:*

a) *critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers;*

b) *normes minimales régissant l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres;*

c) *normes minimales concernant les conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers pour pouvoir prétendre au statut de réfugié;*

d) *normes minimales concernant la procédure d'octroi ou de retrait du statut de réfugié dans les États membres;*

2) *des mesures relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées, dans les domaines suivants:*

a) *normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire aux personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine et aux personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale;*

b) *mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil;*

3) *des mesures relatives à la politique d'immigration, dans les domaines suivants:*

a) *conditions d'entrée et de séjour ainsi que normes concernant les procédures de délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial;*

b) *immigration clandestine et séjour irrégulier y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier;*

4) *des mesures définissant les droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière de séjour dans un État membre de séjourner dans les autres États membres et les conditions dans lesquelles ils peuvent le faire.*

*Les mesures adoptées par le Conseil en vertu des points 3) et 4) n'empêchent pas un État membre de maintenir ou d'introduire, dans les domaines concernés, des dispositions nationales compatibles avec le présent traité et avec les accords internationaux.*

*Les mesures arrêtées en vertu du point 2), sous b), du point 3), sous a), et du point 4) ne sont pas soumises à la période de cinq ans visée ci-dessus.*

#### • Article 73 O

1) Pendant une période transitoire de cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam le Conseil statue à l'unanimité sur proposition de la Commission ou à l'initiative d'un État membre et après consultation du parlement européen.

2) *Après cette période de cinq ans :*

- *le Conseil statue sur des propositions de la Commission la Commission examine toute demande d'un État membre visant à ce qu'elle soumette une proposition au Conseil;*

- *le Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du parlement européen, prend une décision en vue de rendre la procédure visée à l'article 189 B applicable à tous les domaines couverts par le présent titre ou à certains d'entre eux et d'adapter les dispositions relatives aux compétences de la Cour de justice*

3) Par dérogation aux paragraphes 1 et 2, les mesures visées à l'article 73 J, point 2), sous b) littéra i) et iii) sont, à compter de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam arrêtées par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du parlement européen.

4) *Par dérogation au paragraphe 2, les mesures visées à l'article 73J, point 2, sous b), littéra ii) et iv) sont, après une période de cinq ans suivant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam arrêtées par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 189 B.*

## Fiche n° 4

# L'EMERGENCE ET LA PRIMAUTE DU DROIT EUROPEEN

### BIBLIOGRAPHIE

De toutes façons, Cf. notes sous les décisions ci-jointes.

ASSOCIATION JUSTICE ET DROIT, « Droits fondamentaux, institutions, Constitution : où en est-on en Europe ? », *Petites Affiches*, n° 248, 2000, p. 42.

DUMONT (H.), « La question de l'Etat européen du point de vue d'un constitutionnaliste », *Droit et Société*, n° 53, 2003, p. 67.

GERSKRATH (J.), *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, Bruxelles, éd. ULB, 1997.

MONACO (R.), « Le caractère constitutionnel des actes institutifs d'organisations internationales », *Mélanges Rousseau*, Pedone, 1974, p. 153.

PERNICE (I.) et MAYER (F.), « De la Constitution composée de l'Europe », *RTDE* n° 36, 2000, p. 363.

ROUSSEAU (D.), « Pour une Constitution européenne », *Le Débat*, n° 108, 2000, p. 54.

### DOCUMENTS

- Document 1 :** CJCE, aff. 26-62, 5 février 1963, *NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend & Loos contre Administration fiscale néerlandaise*.
- Document 2 :** CJCE, aff. 6/64 du 15 juillet 1964, *Flaminio Costa contre E.N.E.L.*
- Document 3 :** CE ass., 30 octobre 1998, Sarran, Levacher et autres, *RFD adm.* 1998.1081, concl. Maugüe, note Alland; *AJDA* 1999.1039, chron.; *RDP* 1999.919, note Flauss.
- Document 4 :** CC, n° 2004-496 DC, 10 juin 2004, "Loi pour la confiance dans l'économie numérique" ; *V. aussi* chron. note B. Mathieu, *D* 2004, p. 1739-1740; M. Verpeaux, "Révolution, constat et verrou", *AJDA* 2004, p. 1497 ; H. Oberdorff, "Le Conseil constitutionnel et l'ordre juridique communautaire : coopération et contrôle", *RDP* 2004, p. 869-877 ; J. Arrighi de Casanova, "La décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004 et la hiérarchie des normes", *AJDA* 2004, p. 1534-1537.
- Document 5 :** CC, n° 2004-497 DC, 1<sup>er</sup> juillet 2004, "Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle".
- Document 6 :** CC, n° 2004-498 DC, 29 juillet 2004 "Loi relative à la bioéthique".
- Document 7 :** CC, n° 2004-499 DC du 29 juillet 2004 "Loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel".
- Document 8 :** CC, n° 2004-505 DC, 19 novembre 2004, "Traité établissant une Constitution pour l'Europe" ; *V. aussi* F. Chaltiel, "Une première pour le Conseil constitutionnel : juger un Traité établissant une Constitution", *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2005, pp. 5-10 ; O. Gohin, "Conseil constitutionnel et Constitution européenne : les trois contradictions", *Semaine*

*juridique (Administration et coll. Terri.)*, 2004 (53), p. 1707-1710 ; B. Mathieu, "La 'Constitution' européenne ne menace pas la République", *D.* 2004 (43), p. 3075-3077 ;

**Document 9 :** Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, "Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information" ; Thoumyre (Lionel), Les faces cachées de la décision du Conseil constitutionnel sur la loi "DADVSI", *Revue Lamy Droit de l'Immatériel*, 2006 (20), p.6-17 ; Schoettl (Jean-Éric) La propriété intellectuelle est-elle constitutionnellement soluble dans l'univers numérique ?, *Les petites affiches*, 14 août 2006 (161), p. 4-22, 15-16 août 2006 (162-163), p. 3-15 ; Mathieu (Bertrand), Le droit communautaire fait son entrée au Conseil constitutionnel, *Les petites affiches*, 22 août 2006 (167), p. 3-4 ; Simon (Denys), L'obscur clarté de la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à la transposition des directives communautaires, *Europe (Juris-Classeurs)*, 2006 (10), p. 2-3.

**Document 10 :** Traité établissant une Constitution pour l'Europe (Journal Officiel de l'Union européenne C 310/1) (extraits : art. 1 à 17) ; V. aussi P. Cassia , "L'article I-6 du traité établissant une Constitution pour l'Europe et la hiérarchie des normes", *Europe (Juris-Classeurs)*, 2004 (12), p. 6-10.

### **EXERCICES SUGGÉRÉS :**

#### **Compositions écrites, exposés oraux, plans détaillés, fiches techniques :**

- *Constitution nationale et ordre juridique communautaire*
- *La Constitution européenne est-elle fédéraliste ?*
- *Le juge français, le droit communautaire et la hiérarchie des normes.*

#### **Épreuve pratique : Commentaire de document**

- *Commenter le document 4.*



## **Document 1 :**

### **Arrêt de la Cour du 5 février 1963, Affaire 26-62, NV *Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend & Loos contre Administration fiscale néerlandaise.***

(...) ayant pour objet une demande adressée à la cour, en application de l'article 177, alinéa 1, a, et alinéa 3, du traité instituant la communauté économique européenne, par la *Tariefcommissie*, tribunal administratif néerlandais statuant en dernier ressort sur les recours contentieux en matière fiscale et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant ledit tribunal, une décision à titre préjudiciel sur les questions de savoir :

1 ) si l'article 12 du traité CEE a un effet interne, en d'autres termes, si les justiciables peuvent faire valoir, sur la base de cet article, des droits individuels que le juge doit sauvegarder ;  
2 ) dans l'affirmative, si l'application d'un droit d'entrée de 8 pour cent à l'importation aux Pays-Bas, par la requérante au principal, d'urée formaldéhyde en provenance de la République fédérale d'Allemagne a représenté une augmentation illicite au sens de l'article 12 du traité CEE. Ou bien s'il s'est agi en l'espèce d'une modification raisonnable du droit d'entrée applicable avant le 1er mars 1960 qui, bien que constituant une augmentation du point de vue arithmétique, ne doit pas être considérée comme interdite aux termes de l'article 12 (...)

II - quant à la première question

a - de la compétence de la Cour

Attendu que le gouvernement des Pays-Bas et le gouvernement belge contestent la compétence de la cour, au motif qu'il s'agirait en l'espèce d'une demande relative non à l'interprétation mais à l'application du traité dans le cadre du droit constitutionnel des Pays-Bas ;

que plus particulièrement la Cour ne serait pas compétente pour se prononcer sur une prééminence à reconnaître, le cas échéant, aux dispositions du traité CEE soit sur la législation néerlandaise, soit sur d'autres accords passés par les Pays-Bas et intégrés dans leur droit national ; que la solution d'un tel problème tomberait sous la compétence exclusive des juridictions nationales, sous réserve d'un recours selon les conditions fixées par les articles 169 et 170 du traité ;

Attendu cependant qu'en l'espèce la cour n'est pas appelée à juger de l'application du traité selon les principes du droit interne néerlandais, qui reste du ressort des juridictions nationales, mais qu'il lui est demandé exclusivement, conformément à l'article 177, a, du traité, d'interpréter la portée de l'article 12 dudit traité dans le cadre du droit communautaire et sous l'aspect de son incidence sur les particuliers ;

que ce moyen manque donc de base en droit ; (...)

B - quant au fond

Attendu que la *Tariefcommissie* pose en premier lieu la question de savoir si l'article 12 du traité a un effet immédiat en droit interne, dans le sens que les ressortissants des Etats membres pourraient faire valoir sur la base de cet article des droits que le juge national doit sauvegarder ;

attendu que pour savoir si les dispositions d'un traité international ont une telle portée il faut en envisager l'esprit, l'économie et les termes ;

attendu que l'objectif du traité CEE qui est d'instituer un marché commun dont le fonctionnement concerne directement les justiciables de la communauté, implique que ce traité constitue plus qu'un accord qui ne créerait que des obligations mutuelles entre les Etats contractants ;

que cette conception se trouve confirmée par le préambule du traité qui, au-delà des gouvernements, vise les peuples, et de façon plus concrète par la création d'organes qui institutionnalisent des droits souverains dont l'exercice affecte aussi bien les Etats membres que leurs citoyens ;

qu'il faut d'ailleurs remarquer que les ressortissants des Etats réunis dans la communauté sont appelés à collaborer, par le truchement du parlement européen et du comité économique et social, au fonctionnement de cette communauté ;

qu'en outre le rôle de la cour de justice dans le cadre de l'article 177, dont le but est d'assurer l'unité d'interprétation du traité par les juridictions nationales, confirme que les Etats ont reconnu au droit communautaire une autorité susceptible d'être invoquée par leurs ressortissants devant ces juridictions ; qu'il faut conclure de cet état de choses que la communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les Etats ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains, et dont les sujets sont non seulement les Etats membres mais également leurs ressortissants ;

que, partant, le droit communautaire, indépendant de la législation des Etats membres, de même qu'il crée des charges dans le chef des particuliers, est aussi destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique ; que ceux-ci naissent non seulement lorsqu'une attribution explicite en est faite par le traité, mais aussi en raison d'obligations que le traité impose d'une manière bien définie tant aux particuliers qu'aux Etats membres et aux institutions communautaires ; (...)

## **Document 2 :**

### **Arrêt de la Cour du 15 juillet 1964, Affaire 6/64, *Flaminio Costa contre E.N.E.L.***

(...) ayant pour objet une demande de décision préjudicielle, formée sur la base de l'article 177 du traité CEE par le *giudice conciliatore* de Milan et tendant à obtenir l'interprétation des articles 102, 93, 53 et 37 dudit traité dans le litige pendant devant ce juge ; (...)

attendu qu'à la différence des traités internationaux ordinaires, le traité de la CEE a institué un ordre juridique propre, intégré au système juridique des Etats membres lors de l'entrée en vigueur du traité et qui s'impose à leurs juridictions ;

qu'en effet, en instituant une communauté de durée illimitée, dotée d'institutions propres, de la personnalité, de la capacité juridique, d'une capacité de représentation internationale et plus particulièrement de pouvoir réels issus d'une limitation de compétence ou d'un transfert d'attributions des Etats à la communauté, ceux-ci ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes ;

attendu que cette intégration au droit de chaque pays membre de dispositions qui proviennent de source communautaire, et plus généralement les termes et l'esprit du traité, ont pour corollaire l'impossibilité pour les Etats de faire prévaloir, contre un ordre juridique accepté par eux sur une base de réciprocité, une mesure unilatérale ultérieure qui ne saurait ainsi lui être opposable ;

que la force exécutive du droit communautaire ne saurait, en effet, varier d'un Etat à l'autre à la faveur des législations internes ultérieures, sans mettre en péril la réalisation des buts du traité visée à l'article 5 ( 2 ), ni provoquer une discrimination interdite par l'article 7 ;

que les obligations contractées dans le traité instituant la communauté ne seraient pas inconditionnelles mais seulement éventuelles, si elles pouvaient être mises en cause par les actes législatifs futurs des signataires ;

que, lorsque le droit d'agir unilatéralement est reconnu aux Etats, c'est en vertu d'une clause spéciale précise ( articles 15, 93-3, 223 à 225 par exemple ) ;

que, d'autre part, les demandes de dérogation des Etats sont soumises à des procédures d'autorisation ( articles 8-4, 17-4, 25, 26, 73, 93-2, 3e alinéa, et 226 par exemple ) qui seraient sans objet s'ils avaient la possibilité de se soustraire à leurs obligations au moyen d'une simple loi ;

attendu que la prééminence du droit communautaire est confirmée par l'article 189 aux termes duquel les règlements ont valeur " obligatoire " et sont " directement applicables dans tout Etat membre " ;

que cette disposition, qui n'est assortie d'aucune réserve, serait sans portée si un Etat pouvait unilatéralement en annihiler les effets par un acte législatif opposable aux textes communautaires;

attendu qu'il résulte de l'ensemble de ces éléments, qu'issu d'une source autonome, le droit né du traité ne pourrait donc, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la communauté elle-même ;

que le transfert opéré par les Etats, de leur ordre juridique interne au profit de l'ordre juridique communautaire, des droits et obligations correspondant aux dispositions du traité, entraîne donc une limitation définitive de leurs droits souverains contre laquelle ne saurait prévaloir un acte unilatéral ultérieur incompatible avec la notion de communauté ; (...)

### **Document 3 :**

#### **C.E. ass., 30 octobre 1998, Sarran, Levacher et autres**

*Sur les conclusions à fin d'annulation du décret attaqué:*

*Cons. que l'article 76 de la Constitution, dans la rédaction qui lui a été donnée par l'article 2 de la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 énonce, dans son premier alinéa, que: "Les populations de la Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer avant le 31 décembre 1998 sur les dispositions de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 et publié le 27 mai 1998 au Journal officiel de la République française"; qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article 76: "Sont admises à participer au scrutin les personnes remplissant les conditions fixées à l'article 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988"; qu'enfin, aux termes du troisième alinéa de l'article 76: "Les mesures nécessaires à l'organisation du scrutin sont prises par décret en Conseil d'Etat délibéré en Conseil des ministres"; que le décret du 20 juillet 1998 a été pris sur le fondement de ces dernières dispositions;*

*En ce qui concerne les moyens de légalité externe:*

Quant au défaut de consultation du Conseil constitutionnel:

Cons. que selon l'article 60 de la Constitution: "Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum et en proclame les résultats"; qu'à ce titre, il doit notamment, comme le prescrit l'article 46 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique, être "consulté par le gouvernement sur l'organisation des opérations de référendum"; qu'en vertu 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";

Cons. qu'il ressort de ces dispositions que seuls les référendums par lesquels le peuple français exerce sa souveraineté, soit en matière législative dans les cas prévus par l'article 11 de la Constitution, soit en matière constitutionnelle comme le prévoit l'article 89, sont soumis au contrôle du Conseil constitutionnel;

Cons. qu'il suit de là que le décret attaqué, dont l'objet est limité à l'organisation d'une consultation des populations intéressées de Nouvelle-Calédonie, n'avait pas à être précédé de l'intervention du Conseil constitutionnel, alors même que ladite consultation trouve son fondement dans des dispositions de valeur constitutionnelle; (...)

*En ce qui concerne les moyens de légalité interne:*

*Quant aux moyens dirigés contre les articles 3 et 8 du décret attaqué:*

Cons. que l'article 3 du décret du 20 août 1998 dispose que: "Conformément à l'article 76 de la Constitution et à l'article 2 de la loi du 9 novembre 1988 (...) sont admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 les électeurs inscrits à cette date sur les listes électorales du territoire et qui ont leur domicile en Nouvelle-Calédonie depuis le 6 novembre 1988"; qu'il est spécifié que: "Sont réputées avoir leur domicile en Nouvelle-Calédonie alors même qu'elles accomplissent le service national ou poursuivent un cycle d'études ou de formation continue hors du territoire, les personnes qui avaient antérieurement leur domicile dans le territoire"; que l'article 8 du décret précise dans son premier alinéa, que la commission administrative chargée de l'établissement de la liste des personnes admises à participer à la consultation, inscrit sur cette liste les électeurs remplissant à la date de la consultation la condition de domicile exigée par l'article 2 de la loi du 9 nov. 1988;

Cons. qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, le deuxième alinéa de l'article 76 de la Constitution dispose que: "Sont admises à participer au scrutin les personnes remplissant les conditions fixées à l'article 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988"; que ce dernier article exige que les intéressés soient domiciliés en Nouvelle-Calédonie depuis le 6 novembre 1988, sous réserve des exceptions qu'il énumère dans son second alinéa et qui sont reprises par l'article 3 du décret attaqué; qu'ainsi, les articles 3 et 8 dudit décret, loin de méconnaître l'article 76 de la Constitution en ont fait une exacte application;

Cons. que l'article 76 de la Constitution ayant entendu déroger aux autres normes de valeur constitutionnelle relatives au droit de suffrage, le moyen tiré de ce que les dispositions contestées du décret attaqué seraient contraires aux articles 1er et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, à laquelle renvoie le préambule de la Constitution ou à l'article 3 de la Constitution ne peut qu'être écarté;

Cons. que si l'article 55 de la Constitution dispose que "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", la suprématie ainsi conférée aux engagements internationaux ne s'applique pas, dans l'ordre interne, aux dispositions de nature constitutionnelle; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que le décret attaqué, en ce qu'il méconnaîtrait les stipulations d'engagements internationaux régulièrement introduits dans l'ordre interne, serait par là même contraire à l'article 55 de la Constitution, ne peut lui aussi qu'être écarté;

Cons. que si les requérants invitent le Conseil d'Etat à faire prévaloir les stipulations des articles 2, 25 et 26 du pacte des Nations unies sur les droits civils et politiques, de l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 3 du protocole additionnel n° 1 à cette convention, sur les dispositions de l'article 2 de la loi du 9 novembre 1988, un tel moyen ne peut qu'être écarté dès lors que par l'effet du renvoi opéré par l'article



76 de la Constitution aux dispositions dudit article 2, ces dernières ont elles-mêmes valeur constitutionnelle;

Cons. enfin que, dans la mesure où les articles 3 et 8 du décret attaqué ont fait une exacte application des dispositions constitutionnelles qu'il incombait à l'auteur de ce décret de mettre en oeuvre, ne sauraient être utilement invoquées à leur rencontre ni une méconnaissance des dispositions du code civil relatives aux effets de l'acquisition de la nationalité française et de la majorité civile ni une violation des dispositions du code électoral relatives aux conditions d'inscription d'un électeur sur une liste électorale dans une commune déterminée; (Rejet)

#### **Document 4 :**

#### **Conseil constitutionnel, déc. n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, Loi pour la confiance dans l'économie numérique**

Le Conseil Constitutionnel,

*Vu la Constitution ;*

*Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;*

*Vu le Traité instituant la Communauté européenne ;*

*Vu le Traité sur l'Union européenne ;*

*Vu la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (" directive sur le commerce électronique ") ;*

*Vu le code pénal ;*

*Vu la loi du 29 juillet 1881 modifiée sur la liberté de la presse ;*

*Vu la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée, relative à la liberté de communication ;*

*Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 28 mai 2004 ;*

*Le rapporteur ayant été entendu ;*

1. Considérant que les auteurs des deux saisines défèrent au Conseil constitutionnel la loi pour la confiance dans l'économie numérique ; qu'ils contestent notamment la conformité à la Constitution de ses articles 1er et 6 en ce qu'ils concernent la définition du courrier électronique, la responsabilité des " hébergeurs ", ainsi que le régime du droit de réponse et de la prescription applicable à la communication au public en ligne ;

#### **- SUR LA RESPONSABILITÉ DES HÉBERGEURS :**

5. Considérant que le 2 du I de l'article 6 de la loi déferée dispose : " Les personnes physiques ou morales qui assurent, même à titre gratuit, pour mise à disposition du public par des services de communication au public en ligne, le stockage de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de messages de toute nature fournis par des destinataires de ces services ne peuvent pas voir leur responsabilité civile engagée du fait des activités ou des informations stockées à la demande d'un destinataire de ces services si elles n'avaient pas effectivement connaissance de leur caractère illicite ou de faits et circonstances faisant apparaître ce caractère ou si, dès le moment où elles en ont eu cette connaissance, elles ont agi promptement pour retirer ces données ou en rendre l'accès impossible... " ; qu'aux termes du 3 du I du même article : " Les personnes visées au 2 ne peuvent voir leur responsabilité pénale engagée à raison des informations stockées à la demande d'un destinataire de ces services si elles n'avaient pas effectivement connaissance de l'activité ou de l'information illicites ou si, dès le moment où elles en ont eu connaissance, elles ont agi promptement pour retirer ces informations ou en rendre l'accès impossible... " ;

6. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions seraient entachées d'incompétence négative et porteraient atteinte à la liberté de communication proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789, à l'article 66 de la Constitution, aux droits de la défense, ainsi qu'au droit à un procès équitable garanti par l'article 16 de la Déclaration ;

7. Considérant qu'aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : " La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences " ; qu'ainsi, la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle à laquelle il ne pourrait être fait obstacle qu'en raison d'une disposition expresse contraire de la Constitution ; qu'en l'absence d'une telle disposition, il n'appartient qu'au juge communautaire, saisi le cas échéant à titre préjudiciel, de contrôler le respect par une directive communautaire tant des compétences définies par les traités que des droits fondamentaux garantis par l'article 6 du Traité sur l'Union européenne ;

8. Considérant qu'aux termes du 1 de l'article 14 de la directive du 8 juin 2000 susvisée pour la transposition de laquelle est prise la loi déferée : " Les États membres veillent à ce que, en cas de fourniture d'un service de la société de l'information consistant à stocker des informations fournies par un destinataire du service, le prestataire ne soit pas responsable des informations stockées à la demande d'un destinataire du service à condition que : - a) le prestataire n'ait pas effectivement connaissance de l'activité ou de l'information illicites et, en ce qui concerne une demande en dommages et intérêts, n'ait pas connaissance de faits ou de circonstances selon lesquels l'activité ou l'information illicite est apparente - ou b) le prestataire, dès le moment où il a de telles connaissances, agisse promptement pour retirer les informations ou rendre l'accès à celles-ci impossible " ;

9. Considérant que les 2 et 3 du I de l'article 6 de la loi déferée ont pour seule portée d'écarter la responsabilité civile et pénale des hébergeurs dans les deux hypothèses qu'ils envisagent ; que ces dispositions ne sauraient avoir pour effet d'engager la responsabilité d'un hébergeur qui n'a pas retiré une information dénoncée comme illicite par un tiers si celle-ci ne présente pas manifestement un tel caractère ou si son retrait n'a pas été ordonné par un juge ; que, sous cette réserve, les 2 et 3 du I de l'article 6 se bornent à tirer les conséquences nécessaires des dispositions inconditionnelles et précises du 1 de l'article 14 de la directive susvisée sur lesquelles il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de se prononcer ; que, par suite, les griefs invoqués par les requérants ne peuvent être utilement présentés devant lui ;

17. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution,

Décide :

**ARTICLE 1<sup>er</sup>** . Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions suivantes de l'article 6 de la loi pour la confiance dans l'économie numérique :

- au premier alinéa du IV, les mots : " , tant que ce message est accessible au public " ,
- au deuxième alinéa du IV, les mots : " la date à laquelle cesse " ,
- au premier alinéa du V, les mots : " est applicable à la reproduction d'une publication sur un service de communication au public en ligne dès lors que le contenu est le même sur le support informatique et sur le support papier " ,

- le second alinéa du V.

**ART. 2.** L'article 1<sup>er</sup> et, sous la réserve énoncée au considérant 9 de la présente décision, le surplus des dispositions de l'article 6 de la même loi ne sont pas contraires à la Constitution.

*Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 10 juin 2004, où siégeaient : M. Pierre MAZEAUD, Président, MM. Jean-Claude COLLIARD et Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Pierre JOXE et Jean-Louis PEZANT, Mme Dominique SCHNAPPER, M. Pierre STEINMETZ et Mme Simone VEIL.*

#### **Document 5 :**

#### **Conseil constitutionnel, déc. n° 2004-497 DC du 1<sup>er</sup> juillet 2004, Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle**

Le Conseil Constitutionnel,

*Vu la Constitution ;*

*Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;*

*Vu le traité instituant la Communauté européenne ;*

*Vu le traité sur l'Union européenne ;*

*Vu la directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion (directive « accès ») ;*

*Vu la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive « cadre ») ;*

*Vu la directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive « service universel ») ;*

*Vu le code des postes et télécommunications, dénommé code des postes et communications électroniques par l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée ;*

*Vu la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée, relative à la liberté de communication ;*

*Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 18 juin 2004 ;*

*Vu les observations en réplique présentées par les sénateurs auteurs de la première saisine, enregistrées le 23 juin 2004 ;*

*Vu les observations en réplique présentées par les députés auteurs de la seconde saisine, enregistrées le 25 juin 2004 ;*

*Le rapporteur ayant été entendu ;*

1. Considérant que les auteurs des deux saisines défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle ; qu'ils contestent notamment la conformité à la Constitution de ses articles 13, 41, 58, 70 et 72 à 76 ;

- **SUR L'ARTICLE 70 :**

16. Considérant que l'article 70 de la loi déferée insère dans la loi du 30 septembre 1986 un article 34-4 qui dispose que « tout distributeur de services fait droit, dans des conditions équitables, raisonnables et non discriminatoires, aux demandes des éditeurs de services de télévision ne faisant pas appel à rémunération de la part des usagers et dont la diffusion est autorisée conformément aux articles 30 ou 30-1 tendant, d'une part, à

permettre l'accès, pour la réception de leurs services, à tout terminal utilisé par le distributeur pour la réception de l'offre qu'il commercialise et, d'autre part, à assurer la présentation de leurs services dans les outils de référencement de cette offre » ;

17. Considérant que, selon les requérants, « l'obligation faite aux distributeurs de services de diffuser... les programmes des éditeurs de services de télévision ne faisant pas appel à rémunération des usagers » serait contraire au principe de la liberté d'entreprendre ;

18. Considérant qu'aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences » ; qu'ainsi, la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle à laquelle il ne pourrait être fait obstacle qu'en raison d'une disposition expresse contraire de la Constitution ; qu'en l'absence d'une telle disposition, il n'appartient qu'au juge communautaire, saisi le cas échéant à titre préjudiciel, de contrôler le respect par une directive communautaire tant des compétences définies par les traités que des droits fondamentaux garantis par l'article 6 du Traité sur l'Union européenne ;

19. Considérant que, s'agissant de la possibilité d'accès aux décodeurs donnée aux éditeurs de services de télévision diffusés en mode numérique visés à l'article 30-1 de la loi du 30 septembre 1986, l'article critiqué se borne à tirer les conséquences nécessaires des dispositions inconditionnelles et précises du premier alinéa de l'article 6 de la directive 2002/19/CE du 7 mars 2002 susvisée sur lesquelles il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de se prononcer ; que, dans cette mesure, les griefs invoqués par les requérants ne peuvent être utilement présentés à son encontre ;

20. Considérant que le reste de l'article critiqué, qui ne se borne pas à tirer les conséquences nécessaires de dispositions inconditionnelles et précises d'une directive communautaire, ouvre le même droit d'accès aux décodeurs au bénéfice des éditeurs de services de télévision diffusés en mode analogique visés à l'article 30 de la loi du 30 septembre 1986 ; qu'il reconnaît en outre à l'ensemble des éditeurs, indépendamment de leur mode de diffusion, un droit d'accès aux guides électroniques de programmes ; que l'un et l'autre de ces droits doivent s'exercer « dans des conditions équitables, raisonnables et non discriminatoires » ; que l'article 70 ne crée pas d'obligation nouvelle de transport et de commercialisation des programmes à la charge des distributeurs ; que le législateur a entendu concilier la liberté d'entreprendre et la liberté contractuelle avec l'intérêt général s'attachant à la possibilité donnée aux éditeurs d'accéder aux décodeurs des distributeurs, laquelle favorise la diversification de l'offre de programmes et la liberté de choix des utilisateurs ; que la conciliation ainsi opérée n'est entachée d'aucun déséquilibre manifeste, ne porte pas atteinte à la liberté d'expression et, en raison du caractère limité des contraintes techniques imposées aux opérateurs concernés, ne dénature ni la liberté d'entreprendre ni la liberté contractuelle ; que, dans ces conditions, les griefs dirigés contre le reste de l'article 70 sont infondés ;

26. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution,

Décide :

**ARTICLE 1<sup>er</sup>.**- Les articles 13, 41, 58, 70 et 72 à 76 de la loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle sont conformes à la Constitution.

**ART. 2.**- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

*Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 1<sup>er</sup> juillet 2004, où siégeaient : M. Pierre MAZEAUD, Président, MM. Jean-Claude COLLIARD, Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Valéry GISCARD d'ESTAING, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Pierre JOXE et Jean-Louis PEZANT, Mme Dominique SCHNAPPER, M. Pierre STEINMETZ et Mme Simone VEIL.*

#### **Document 6 :**

#### **Conseil constitutionnel, déc. n° 2004-498 DC du 29 juillet 2004 Loi relative à la bioéthique**

Le Conseil Constitutionnel,

*Vu la Constitution ;*

*Vu l'ordonnance n° 58 1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;*

*Vu le traité instituant la Communauté européenne ;*

*Vu le traité sur l'Union européenne ;*

*Vu la directive 98/44/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 1998 relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques ;*

*Vu le code de la propriété intellectuelle ;*

*Vu l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 9 octobre 2001 (affaire C-377/98) ;*

*Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 21 juillet 2004 ;*

*Vu les observations en réplique présentées par les députés auteurs de la première saisine, enregistrées le 23 juillet 2004 ;*

*Vu les observations en réplique présentées par les sénateurs auteurs de la seconde saisine, enregistrées le 23 juillet 2004 ;*

*Le rapporteur ayant été entendu ;*

1. Considérant que les auteurs des deux saisines défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative à la bioéthique ; qu'ils contestent la conformité à la Constitution de son article 17 ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 611-18 inséré dans le code de la propriété intellectuelle par le II du A de cet article 17 : " Le corps humain, aux différents stades de sa constitution et de son développement, ainsi que la simple découverte d'un de ses éléments, y compris la séquence totale ou partielle d'un gène, ne peuvent constituer des inventions brevetables. - Seule une invention constituant l'application technique d'une fonction d'un élément du corps humain peut être protégée par brevet. Cette protection ne couvre l'élément du corps humain que dans la mesure nécessaire à la réalisation et à l'exploitation de cette application particulière. Celle-ci doit être concrètement et précisément exposée dans la demande de brevet. - Ne sont notamment pas brevetables : ... - d) Les séquences totales ou partielles d'un gène prises en tant que telles " ; qu'en vertu de l'article L. 613-2-1 inséré dans le même code par le III du A de l'article 17 : " La portée d'une revendication couvrant une séquence génique est limitée à la partie de cette séquence directement liée à la fonction spécifique concrètement exposée dans la description. - Les droits créés par la délivrance d'un brevet incluant une séquence génique ne peuvent être invoqués à l'encontre d'une revendication ultérieure portant sur la même séquence si cette revendication satisfait elle-même aux conditions de l'article L. 611-18 et qu'elle expose une autre application particulière de cette séquence " ;

3. Considérant que, selon les auteurs des deux saisines, ces dispositions méconnaissent l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; qu'ils font valoir que " l'inclusion d'éléments du corps humain dans le champ d'un brevet... conduit à l'existence et au développement de brevets de produits qui créent un lien de dépendance vis-à-vis du premier déposant... " ; que, dans cette mesure, il serait porté atteinte à l'exigence de pluralisme qui, loin de pouvoir être cantonnée au seul domaine politique, " vaut également pour la connaissance scientifique " ; qu'ils ajoutent que " la méconnaissance de

l'article 11 de la Déclaration de 1789 ne peut être couverte par l'exigence de transposition en droit interne des directives découlant de l'article 88-1 de la Constitution " ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : " La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences " ; qu'ainsi, la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle à laquelle il ne pourrait être fait obstacle qu'en raison d'une disposition expresse contraire de la Constitution ; qu'en l'absence d'une telle disposition, il n'appartient qu'au juge communautaire, saisi le cas échéant à titre préjudiciel, de contrôler le respect par une directive communautaire tant des compétences définies par les traités que des droits fondamentaux garantis par l'article 6 du traité sur l'Union européenne ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article 5 de la directive du 6 juillet 1998 susvisée : " 1. Le corps humain, aux différents stades de sa constitution et de son développement, ainsi que la simple découverte d'un de ses éléments, y compris la séquence ou la séquence partielle d'un gène, ne peuvent constituer des inventions brevetables. - 2. Un élément isolé du corps humain ou autrement produit par un procédé technique, y compris la séquence ou la séquence partielle d'un gène, peut constituer une invention brevetable, même si la structure de cet élément est identique à celle d'un élément naturel. - 3. L'application industrielle d'une séquence ou d'une séquence partielle d'un gène doit être concrètement exposée dans la demande de brevet " ; que, saisie d'un recours en annulation de la directive précitée, la Cour de justice des Communautés européennes a jugé, par l'arrêt du 9 octobre 2001 susvisé, que ces dispositions ne permettent pas que la découverte d'une séquence d'ADN puisse être, " en tant que telle ", brevetable ; que la protection des inventions que la directive envisage " ne porte que sur le résultat d'un travail inventif, scientifique ou technique, et ne s'étend à des données biologiques existant à l'état naturel dans l'être humain que dans la mesure nécessaire à la réalisation et à l'exploitation d'une application industrielle particulière " ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : " La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre à l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi " ; que cette liberté est également protégée en tant que principe général du droit communautaire sur le fondement de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

7. Considérant que les dispositions critiquées se bornent à tirer les conséquences nécessaires des dispositions inconditionnelles et précises de l'article 5 de la directive susvisée sur lesquelles il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de se prononcer ; que, par suite, le grief formulé par les requérants ne peut être utilement présenté devant lui ;

8. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution,

Décide :

Article premier.- L'article 17 de la loi relative à la bioéthique est conforme à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

*Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 29 juillet 2004, où siégeaient : M. Pierre MAZEAUD, Président, MM. Jean Claude COLLIARD, Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Valéry GISCARD d'ESTAING, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Pierre JOXE et Jean-Louis PEZANT, Mme Dominique SCHNAPPER, M. Pierre STEINMETZ et Mme Simone VEIL.*

### **Document 7 :**

#### **Conseil constitutionnel, déc. n° 2004-499 DC du 29 juillet 2004 Loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel**

Le Conseil Constitutionnel,

*Vu la Constitution ;*

*Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;*

*Vu le Traité instituant la Communauté européenne ;*

*Vu le Traité sur l'Union européenne ;*

*Vu la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ;*

*Vu le code pénal ;*

*Vu le code de la propriété intellectuelle ;*

*Vu le code des postes et des communications électroniques ;*

*Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;*

*Vu la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, en son article 8 ;*

*Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 23 juillet 2004 ;*

*Vu les observations en réplique présentées par les députés auteurs de la première saisine, enregistrées le 28 juillet 2004 ;*

*Vu les observations en réplique présentées par les sénateurs auteurs de la seconde saisine, enregistrées le 28 juillet 2004 ;*

*Le rapporteur ayant été entendu ;*

1. Considérant que les auteurs des deux saisines défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ; qu'ils dénoncent son inintelligibilité et mettent en cause les articles 8, 9, 21, 22 et 26 de la loi du 6 janvier 1978 tels qu'ils résultent des articles 2 à 4 de la loi déferée ;

- SUR LES NORMES CONSTITUTIONNELLES APPLICABLES À LA LOI DÉFÉRÉE :

2. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression " ; que la liberté proclamée par cet article implique le respect de la vie privée ;

3. Considérant, en deuxième lieu, qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, ce faisant, il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles ;

4. Considérant, en troisième lieu, qu'il appartient au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; qu'il lui appartient d'assurer la conciliation entre le respect de la vie privée et

d'autres exigences constitutionnelles liées notamment à la sauvegarde de l'ordre public ;

- SUR LE NOUVEL ARTICLE 8 DE LA LOI DU 6 JANVIER 1978 :

5. Considérant que l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978, dans la rédaction que lui donne l'article 2 de la loi déferée, dispose en son I : " Il est interdit de collecter ou de traiter des données à caractère personnel qui font apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes, ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle de celles-ci " ; que le 5° du II du même article 8 prévoit que, dans la mesure où la finalité du traitement l'exige, cette interdiction ne s'applique pas aux " traitements nécessaires à la constatation, à l'exercice ou à la défense d'un droit en justice " ;

6. Considérant que les auteurs des saisines soutiennent que cette dernière disposition porte atteinte au respect de la vie privée ;

7. Considérant qu'aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : " La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences " ; qu'ainsi, la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle à laquelle il ne pourrait être fait obstacle qu'en raison d'une disposition expresse contraire de la Constitution ; qu'en l'absence d'une telle disposition, il n'appartient qu'au juge communautaire, saisi le cas échéant à titre préjudiciel, de contrôler le respect par une directive communautaire tant des compétences définies par les traités que des droits fondamentaux garantis par l'article 6 du traité sur l'Union européenne ;

8. Considérant que les dispositions critiquées se bornent à tirer les conséquences nécessaires des dispositions inconditionnelles et précises du e) du 2 de l'article 8 de la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 susvisée sur lesquelles il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de se prononcer ; que, par suite, le grief tiré de l'atteinte au respect de la vie privée ne peut être utilement présenté devant lui ; (...)

Décide :

ARTICLE 1<sup>er</sup>.- Est déclaré contraire à la Constitution le 3° de l'article 9 de la loi susvisée du 6 janvier 1978, dans sa rédaction issue de l'article 2 de la loi déferée.

ART. 2.- Ne sont pas contraires à la Constitution les articles 8, 21, 22 et 26 nouveaux de la loi du 6 janvier 1978, ainsi que, sous la réserve énoncée au considérant 14, le surplus de son article 9.

Article 3.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

### **Document 8 :**

#### **Conseil constitutionnel, déc. n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, Traité établissant une Constitution pour l'Europe**

Le Conseil constitutionnel a été saisi par le Président de la République le 29 octobre 2004, en application de l'article 54 de la Constitution, de la question de savoir si l'autorisation de ratifier le traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé à Rome le même jour, doit être précédée d'une révision de la Constitution ;

## LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution du 4 octobre 1958, notamment son titre XV : « Des communautés européennes et de l'Union européenne » ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le traité instituant la Communauté européenne ;

Vu le traité sur l'Union européenne ;

Vu les autres engagements souscrits par la France et relatifs aux Communautés européennes et à l'Union européenne ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu les décisions du Conseil constitutionnel n°s 2004-496 DC du 10 juin 2004, 2004-497 DC du 1<sup>er</sup> juillet 2004, 2004-498 DC et 2004-499 DC du 29 juillet 2004 ;

Vu l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme n° 4774/98 (affaire Leyla Sahin c. Turquie) du 29 juin 2004 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

### - SUR LES NORMES DE RÉFÉRENCE APPLICABLES :

1. Considérant que, par le préambule de la Constitution de 1958, le peuple français a proclamé solennellement « son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 » ;

2. Considérant que, dans son article 3, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen énonce que « le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation » ; que l'article 3 de la Constitution de 1958 dispose, dans son premier alinéa, que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » ;

3. Considérant que le préambule de la Constitution de 1946 proclame, dans son quatorzième alinéa, que la République française se « conforme aux règles du droit public international » et, dans son quinzième alinéa, que « sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix » ;

4. Considérant que, dans son article 53, la Constitution de 1958 consacre, comme le faisait l'article 27 de la Constitution de 1946, l'existence de « traités ou accords relatifs à l'organisation internationale » ; que ces traités ou accords ne peuvent être ratifiés ou approuvés par le Président de la République qu'en vertu d'une loi ;

5. Considérant que la République française participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne dans les conditions prévues par le titre XV de la Constitution ; qu'en particulier, aux termes de son article 88-1 : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences » ;

6. Considérant que ces textes de valeur constitutionnelle permettent à la France de participer à la création et au développement d'une organisation européenne permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les Etats membres ;

7. Considérant, toutefois, que, lorsque des engagements souscrits à cette fin contiennent une clause contraire à la Constitution, remettent en cause les droits et libertés constitutionnellement garantis ou portent atteinte aux conditions

essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle ;

8. Considérant que c'est au regard de ces principes qu'il revient au Conseil constitutionnel de procéder à l'examen du traité « établissant une Constitution pour l'Europe » signé à Rome le 29 octobre 2004, ainsi que de ses protocoles et annexes ; que sont toutefois soustraites au contrôle de conformité à la Constitution celles des stipulations du traité qui reprennent des engagements antérieurement souscrits par la France ;

### - SUR LE PRINCIPE DE PRIMAUTÉ DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE :

9. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte des stipulations du traité soumis au Conseil constitutionnel, intitulé « Traité établissant une Constitution pour l'Europe », et notamment de celles relatives à son entrée en vigueur, à sa révision et à la possibilité de le dénoncer, qu'il conserve le caractère d'un traité international souscrit par les Etats signataires du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne ;

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 Etats membres, que cette dénomination est sans incidence sur l'existence de la Constitution française et sa place au sommet de l'ordre juridique interne ;

11. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences » ; que le constituant a ainsi consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international ;

12. Considérant qu'aux termes de l'article I-1 du traité : « Inspirée par la volonté des citoyens et des Etats d'Europe de bâtir leur avenir commun, la présente Constitution établit l'Union européenne, à laquelle les Etats membres attribuent des compétences pour atteindre leurs objectifs communs. L'Union coordonne les politiques des Etats membres visant à atteindre ces objectifs et exerce sur le mode communautaire les compétences qu'ils lui attribuent » ; qu'en vertu de l'article I-5, l'Union respecte l'identité nationale des Etats membres « inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles » ; qu'aux termes de l'article I-6 : « La Constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union, dans l'exercice des compétences qui sont attribuées à celle-ci, priment le droit des Etats membres » ; qu'il résulte d'une déclaration annexée au traité que cet article ne confère pas au principe de primauté une portée autre que celle qui était antérieurement la sienne ;

13. Considérant que, si l'article I-1 du traité substitue aux organisations établies par les traités antérieurs une organisation unique, l'Union européenne, dotée en vertu de l'article I-7 de la personnalité juridique, il ressort de l'ensemble des stipulations de ce traité, et notamment du rapprochement de ses articles I-5 et I-6, qu'il ne modifie ni la nature de l'Union européenne, ni la portée du principe de primauté du droit de l'Union telle qu'elle résulte, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel par ses décisions susvisées, de l'article 88-1 de la Constitution ; que, dès lors, l'article I-6 du traité soumis à l'examen du Conseil n'implique pas de révision de la Constitution ;

### - SUR LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION :

14. Considérant qu'il y a lieu d'apprécier la conformité à la Constitution de la « Charte des droits fondamentaux de l'Union » qui constitue la deuxième partie du traité soumis au Conseil constitutionnel ;

15. Considérant, en premier lieu, qu'en vertu de l'article II-111 du traité et à l'exception de ses articles II-101 à II-104, lesquels ne concernent que les « institutions, organes et organismes de l'Union », la Charte s'adresse aux Etats membres « lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit de l'Union » et « uniquement » dans ce cas ; qu'elle est sans incidence sur les compétences de l'Union ; qu'en vertu du paragraphe 5 de l'article II-112, elle comporte, à côté de « droits » directement invocables devant les juridictions, des « principes » qui constituent des objectifs ne pouvant être invoqués qu'à l'encontre des actes de portée générale relatifs à leur mise en oeuvre ; qu'au nombre de tels « principes » figurent notamment le « droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux », le « droit de travailler », le « droit des personnes âgées à mener une vie digne et indépendante et à participer à la vie sociale et culturelle », le « principe du développement durable » et le « niveau élevé de protection des consommateurs » ;

16. Considérant, en deuxième lieu, que, conformément au paragraphe 4 de l'article II-112 du traité, dans la mesure où la Charte reconnaît des droits fondamentaux tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, « ces droits doivent être interprétés en harmonie avec lesdites traditions » ; que sont dès lors respectés les articles 1<sup>er</sup> à 3 de la Constitution qui s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance ;

17. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de son préambule, « la Charte sera interprétée par les juridictions de l'Union et des Etats membres en prenant dûment en considération les explications établies sous l'autorité du *praesidium* de la Convention qui a élaboré la Charte » ; que le paragraphe 7 de l'article II-112 du traité dispose également que : « Les explications élaborées en vue de guider l'interprétation de la Charte des droits fondamentaux sont dûment prises en considération par les juridictions de l'Union et des Etats membres » ;

18. Considérant, en particulier, que, si le premier paragraphe de l'article II-70 reconnaît le droit à chacun, individuellement ou collectivement, de manifester, par ses pratiques, sa conviction religieuse en public, les explications du *praesidium* précisent que le droit garanti par cet article a le même sens et la même portée que celui garanti par l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; qu'il se trouve sujet aux mêmes restrictions, tenant notamment à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé et de la morale publics, ainsi qu'à la protection des droits et libertés d'autrui ; que l'article 9 de la Convention a été constamment appliqué par la Cour européenne des droits de l'homme, et en dernier lieu par sa décision susvisée, en harmonie avec la tradition constitutionnelle de chaque Etat membre ; que la Cour a ainsi pris acte de la valeur du principe de laïcité reconnu par plusieurs traditions constitutionnelles nationales et qu'elle laisse aux Etats une large marge d'appréciation pour définir les mesures les plus appropriées, compte tenu de leurs traditions nationales, afin de concilier la liberté de culte avec le principe de laïcité ; que, dans ces conditions, sont respectées les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution aux termes desquelles « la France est une République laïque », qui interdisent à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers ;

19. Considérant, par ailleurs, que le champ d'application de l'article II-107 du traité, relatif au droit au recours effectif et à un tribunal impartial, est plus large que celui de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, puisqu'il ne concerne pas seulement les contestations relatives à des droits et obligations de caractère civil ou le bien-fondé d'une accusation en matière pénale ; qu'il résulte néanmoins des explications du

*praesidium* que la publicité des audiences peut être soumise aux restrictions prévues à cet article de la Convention ; qu'ainsi, « l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice » ;

20. Considérant, en outre, que si, en vertu de l'article II-110, « Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné dans l'Union par un jugement pénal définitif », il résulte des termes mêmes de cet article, comme le confirment les explications du *praesidium*, que cette disposition concerne exclusivement le droit pénal et non les procédures administratives ou disciplinaires ; que, de plus, la référence à la notion d'identité d'infractions, et non à celle d'identité de faits, préserve la possibilité pour les juridictions françaises, dans le respect du principe de proportionnalité des peines, de réprimer les crimes et délits portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation prévus au titre premier du livre IV du code pénal, compte tenu des éléments constitutifs propres à ces infractions et des intérêts spécifiques en cause ;

21. Considérant, en quatrième lieu, que la clause générale de limitation énoncée au premier paragraphe de l'article II-112 prévoit : « Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui » ; que les explications du *praesidium* précisent que les « intérêts généraux reconnus par l'Union » s'entendent notamment des intérêts protégés par le premier paragraphe de l'article I-5, aux termes duquel l'Union respecte « les fonctions essentielles de l'Etat, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale » ;

22. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que ni par le contenu de ses articles, ni par ses effets sur les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, la Charte n'appelle de révision de la Constitution ;

#### - SUR LES DISPOSITIONS DU TRAITE RELATIVES AUX POLITIQUES ET AU FONCTIONNEMENT DE L'UNION :

23. Considérant qu'en vertu de l'article 88-2 de la Constitution, dans sa rédaction issue des révisions constitutionnelles des 25 juin 1992, 25 janvier 1999 et 25 mars 2003 : « Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'Union économique et monétaire européenne. - Sous la même réserve et selon les modalités prévues par le Traité instituant la Communauté européenne, dans sa rédaction résultant du traité signé le 2 octobre 1997, peuvent être consentis les transferts de compétences nécessaires à la détermination des règles relatives à la libre circulation des personnes et aux domaines qui lui sont liés. - La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris sur le fondement du Traité sur l'Union européenne » ;

24. Considérant qu'appellent une révision constitutionnelle les clauses du traité qui transfèrent à l'Union européenne des compétences affectant les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale dans des domaines ou selon des modalités autres que ceux prévus par les traités mentionnés à l'article 88-2 ;

25. Considérant que le « principe de subsidiarité », énoncé par l'article I-11 du traité, implique que, dans les domaines ne

relevant pas de la compétence exclusive de l'Union, celle-ci n'intervienne que « si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union » ; que, toutefois, la mise en oeuvre de ce principe pourrait ne pas suffire à empêcher que les transferts de compétence autorisés par le traité revêtent une ampleur ou interviennent selon des modalités telles que puissent être affectées les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ;

26. Considérant que, conformément à l'article I-34 du traité, sauf disposition contraire, la « loi européenne » et la « loi-cadre européenne », qui se substituent au « règlement communautaire » et à la « directive communautaire », seront adoptées, sur proposition de la seule Commission, conjointement par le Conseil des ministres, statuant à la majorité qualifiée prévue à l'article I-25, et par le Parlement européen, selon la « procédure législative ordinaire » prévue à l'article III-396 ; que, sauf exception, relèveront désormais de cette procédure toutes les matières de la compétence de l'Union, notamment celles qui intéressent l'« espace de liberté, de sécurité et de justice » faisant l'objet du chapitre IV du titre III de la troisième partie du traité ;

. En ce qui concerne les transferts de compétence intervenant dans des matières nouvelles :

27. Considérant qu'appellent une révision de la Constitution les dispositions du traité qui transfèrent à l'Union européenne, et font relever de la « procédure législative ordinaire », des compétences inhérentes à l'exercice de la souveraineté nationale ; qu'il en est ainsi notamment de l'article III-265, dans le domaine du contrôle aux frontières, de l'article III-269, dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile, et des articles III-270 et III-271, dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, pour celles des compétences mentionnées auxdits articles qui n'entrent dans les prévisions ni des articles 62 et 65 du traité instituant la Communauté européenne, ni des articles 31 et 34 du traité sur l'Union européenne ;

28. Considérant qu'appelle également une révision de la Constitution, eu égard à la portée que revêt une telle disposition pour l'exercice de la souveraineté nationale, l'article III-274, relatif à la création d'un Parquet européen, organe habilité à poursuivre les auteurs d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et à exercer devant les juridictions françaises l'action publique relative à ces infractions ;

. En ce qui concerne les modalités nouvelles d'exercice de compétences déjà transférées, applicables dès l'entrée en vigueur du traité :

29. Considérant qu'appelle une révision de la Constitution toute disposition du traité qui, dans une matière inhérente à l'exercice de la souveraineté nationale mais relevant déjà des compétences de l'Union ou de la Communauté, modifie les règles de décision applicables, soit en substituant la règle de la majorité qualifiée à celle de l'unanimité au sein du Conseil, privant ainsi la France de tout pouvoir d'opposition, soit en conférant une fonction décisionnelle au Parlement européen, lequel n'est pas l'émanation de la souveraineté nationale, soit en privant la France de tout pouvoir propre d'initiative ;

30. Considérant, en conséquence, qu'appellent une révision de la Constitution, dès lors qu'ils font désormais dépendre les mesures en cause d'une décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée, notamment les articles III-270 et III-271, en ce qu'ils se rapportent à des compétences déjà transférées dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, les articles III-273 et III-276, qui concernent la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Eurojust et

d'Europol, et le b) du paragraphe 2 de l'article III-300, relatif aux actions ou positions de l'Union décidées sur proposition du ministre des affaires étrangères de celle-ci ;

31. Considérant qu'il en va de même, en tant qu'ils confèrent une fonction décisionnelle au Parlement européen, notamment de l'article III-191, qui prévoit que la loi ou la loi-cadre européenne établit les mesures nécessaires à l'usage de l'euro, et du premier paragraphe de l'article III-419 qui, dans les matières intéressant l'espace de liberté, de sécurité et de justice, soumet désormais à l'approbation du Parlement européen l'instauration de toute « coopération renforcée » au sein de l'Union ;

32. Considérant qu'il en va également de même de l'article III-264, en ce qu'il substitue au pouvoir propre d'initiative dont dispose chaque Etat membre en vertu des traités antérieurs l'initiative conjointe d'un quart des Etats membres en vue de présenter un projet d'acte européen dans des matières relevant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, comme celles mentionnées à l'article III-273 concernant Eurojust, et aux articles III-275 à III-277 relatifs à la coopération policière ;

. En ce qui concerne le passage à la majorité qualifiée en vertu d'une décision européenne ultérieure :

33. Considérant qu'appelle une révision de la Constitution toute disposition du traité, dénommée « clause passerelle » par ses négociateurs, qui, dans une matière inhérente à l'exercice de la souveraineté nationale, permet, même en subordonnant un tel changement à une décision unanime du Conseil européen ou du Conseil des ministres, de substituer un mode de décision majoritaire à la règle de l'unanimité au sein du Conseil des ministres ; qu'en effet, de telles modifications ne nécessiteront, le moment venu, aucun acte de ratification ou d'approbation nationale de nature à permettre un contrôle de constitutionnalité sur le fondement de l'article 54 ou de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution ;

34. Considérant que tel est le cas en particulier des mesures relatives au droit de la famille ayant une incidence transfrontière prévues par le paragraphe 3 de l'article III-269, des règles minimales relatives à la procédure pénale prévues par le d) du paragraphe 2 de l'article III-270, ainsi que des règles minimales relatives à la définition et à la répression des infractions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière prévues par le troisième alinéa du premier paragraphe de l'article III-271 ; qu'il en va de même du paragraphe 7 de l'article I-40 et du paragraphe 3 de l'article III-300, qui permettent que des décisions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune, dont la portée n'est pas limitée par le traité, soient désormais prises par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, s'il en est décidé ainsi par le Conseil européen se prononçant à l'unanimité, mais sans ratification nationale ;

. En ce qui concerne les procédures de révision simplifiée prévues par les articles IV-444 et IV-445 du traité :

35. Considérant, d'une part, que, pour les raisons exposées ci-dessus, doit être également examinée la « clause passerelle » générale figurant à l'article IV-444, qui institue une procédure de « révision simplifiée » du traité ; que cet article permet au Conseil européen, par son premier paragraphe, d'autoriser le Conseil, sauf en matière de défense, à se prononcer à la majorité qualifiée dans un domaine ou dans un cas pour lesquels le traité requiert l'unanimité et, par son deuxième paragraphe, d'autoriser l'adoption de lois ou lois-cadres conformément à la procédure législative ordinaire chaque fois que la partie III prévoit une procédure législative spéciale ; qu'en l'absence de procédure nationale de ratification de nature à permettre un contrôle de constitutionnalité, ces dispositions appellent une révision de la Constitution nonobstant la faculté donnée à tout parlement national de s'opposer à leur mise en oeuvre ;

36. Considérant, d'autre part, que l'article IV-445 institue une procédure de révision simplifiée concernant les politiques et actions internes de l'Union ; qu'il prévoit que, sur proposition d'un Etat membre, du Parlement européen ou de la Commission, le Conseil européen, statuant à l'unanimité, « peut adopter une décision européenne modifiant tout ou partie des dispositions de la partie III, titre III » relatives aux politiques et actions internes de l'Union ; qu'aux termes du second alinéa de son deuxième paragraphe, cette décision européenne n'entre en vigueur qu'après son approbation par les Etats membres « conformément à leurs règles constitutionnelles respectives » ; que cette référence aux règles constitutionnelles des Etats membres renvoie, dans le cas de la France, à l'autorisation législative prévue par l'article 53 de la Constitution ;

- SUR LES NOUVELLES PRÉROGATIVES RECONNUES AUX PARLEMENTS NATIONAUX DANS LE CADRE DE L'UNION :

37. Considérant que le traité soumis au Conseil constitutionnel accroît la participation des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne ; qu'il leur reconnaît, à cet effet, de nouvelles prérogatives ; qu'il y a lieu d'apprécier si ces prérogatives peuvent être exercées dans le cadre des dispositions actuelles de la Constitution ;

38. Considérant, en premier lieu, que l'article IV-444 instaure, comme il a été dit, une procédure de révision simplifiée du traité ; qu'il prévoit la transmission aux parlements nationaux de toute initiative prise en ce sens et ajoute que : « En cas d'opposition d'un parlement national notifiée dans un délai de six mois après cette transmission, la décision européenne... n'est pas adoptée » ;

39. Considérant, en deuxième lieu, que le second alinéa du paragraphe 3 de l'article I-11 prévoit que les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité par les institutions de l'Union conformément au protocole n° 2 ; qu'il résulte des articles 6 et 7 de celui-ci, combinés avec l'article 3 du protocole n° 1, qu'un parlement national ou, le cas échéant, chacune de ses chambres, pourra désormais, dans un délai de six semaines à compter de la date à laquelle lui est transmis un projet d'acte législatif européen, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet n'est pas conforme au principe de subsidiarité ; que le projet devra être réexaminé lorsque ces avis rassembleront un tiers des voix des parlements nationaux, ou un quart de ces voix dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale ou dans celui de la coopération policière ; qu'à cet effet, tout parlement national dispose de deux voix, chacune des chambres d'un parlement bicaméral disposant d'une voix ; qu'à l'issue de ce réexamen, l'organe dont le projet émane pourra décider de le maintenir, de le modifier ou de le retirer ;

40. Considérant, en troisième lieu, que l'article 8 du protocole n° 2 prévoit que la Cour de justice, compétente pour se prononcer sur les requêtes formées pour violation du principe de subsidiarité, pourra également examiner un recours transmis par un Etat membre « conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci » ;

41. Considérant que le droit reconnu au Parlement français de s'opposer à une modification du traité selon le mode simplifié prévu par l'article IV-444 rend nécessaire une révision de la Constitution afin de permettre l'exercice de cette prérogative ; qu'il en va de même de la faculté qui lui est conférée, le cas échéant selon des procédures propres à chacune de ses deux chambres, d'émettre un avis motivé ou de former un recours devant la Cour de justice dans le cadre du contrôle du respect du principe de subsidiarité ;

- SUR LES AUTRES DISPOSITIONS DU TRAITÉ :

42. Considérant qu'aucune des autres dispositions du traité soumis au Conseil constitutionnel au titre de l'article 54 de la Constitution n'implique de révision de celle-ci ;

- SUR L'ENSEMBLE DU TRAITÉ :

43. Considérant que, pour les motifs ci-dessus énoncés, l'autorisation de ratifier le traité établissant une Constitution pour l'Europe exige une révision de la Constitution,

Décide :

ARTICLE 1<sup>er</sup>.- L'autorisation de ratifier le traité établissant une Constitution pour l'Europe ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution.

ART 2.- La présente décision sera notifiée au Président de la République et publiée au *Journal officiel* de la République française.

**Document 9 :**

**Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information**

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information, le 7 juillet 2006, par (députés) ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le traité instituant la Communauté européenne, notamment son article 234 ;

Vu la directive 2001/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information ;

Vu le code de la propriété intellectuelle ;

Vu la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 19 juillet 2006 ;

Vu les observations en réplique, enregistrées le 21 juillet 2006 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information ; qu'ils contestent la régularité de sa procédure d'adoption ainsi que la conformité à la Constitution de ses articles 1er, 2, 3, 14, 16, 21, 22, 23, 24 et 44 ;

- SUR LA PROCÉDURE D'ADOPTION DE LA LOI :

2. Considérant que les requérants font grief au Gouvernement d'avoir retiré l'article 1er du projet de loi au cours de son examen à l'Assemblée nationale, alors même que des amendements avaient déjà été adoptés, dans le but de lui substituer un dispositif alternatif au moyen d'un nouvel amendement portant article additionnel ; qu'ils estiment que cette façon de procéder a porté une " atteinte substantielle à l'exercice du droit d'amendement des parlementaires " ; qu'ils ajoutent que la réintroduction ultérieure de l'article 1er, " en dehors de tout fondement constitutionnel ou réglementaire ", loin d'avoir " purgé cette irrégularité ", l'aurait " aggravée " ; qu'ils dénoncent,



en outre, une modification abusive du texte en discussion par la commission mixte paritaire ; qu'ils font valoir que la procédure législative, dont la clarté et la sincérité auraient été affectées, serait dès lors entachée d'irrégularité ;

3. Considérant, en premier lieu, qu'il est toujours loisible à une assemblée parlementaire, saisie d'un projet ou d'une proposition de loi, de ne pas adopter un article lorsque celui-ci est mis aux voix, y compris après avoir adopté un amendement le modifiant ; qu'en revanche, le retrait par le Gouvernement d'un article sur lequel des amendements ont déjà été adoptés, dans le but de lui substituer une solution alternative par le vote d'un article additionnel, serait de nature à porter atteinte à l'exercice effectif du droit d'amendement garanti à tout parlementaire par le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution, aux termes duquel : " Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement " ;

4. Considérant, dès lors, que le retrait par le Gouvernement de l'article 1er du projet de loi, dont l'Assemblée nationale a été informée au cours de la séance du 6 mars 2006, était irrégulier ;

5. Considérant, toutefois, que cet article a été ultérieurement rétabli tel qu'amendé avant son retrait ; que ce rétablissement est intervenu avant que les députés n'adoptent toute autre disposition du texte en discussion ; qu'au cours de la deuxième séance du 9 mars 2006, l'Assemblée nationale s'est successivement prononcée sur les amendements restant à examiner à l'article 1er du projet de loi puis, après que cet article eut été mis aux voix et rejeté, sur l'article additionnel présenté par le Gouvernement ; qu'ainsi, l'irrégularité précédemment commise n'a pas eu d'incidence sur l'enchaînement des votes ; qu'il en résulte que le procédé employé n'a pas vicié, en l'espèce, la procédure législative ;

6. Considérant, en second lieu, que les adjonctions ou modifications apportées au projet de loi par la commission mixte paritaire qui s'est réunie le 22 juin 2006 étaient en relation directe avec des dispositions restant en discussion ; que, par suite, n'a pas été méconnue la règle fixée par le deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution en vertu duquel la commission mixte paritaire est " chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion " ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de l'irrégularité de la procédure législative doivent être écartés ;

#### - SUR LES NORMES APPLICABLES AU CONTRÔLE DU CONTENU DE LA LOI :

8. Considérant que les requérants soutiennent que les dispositions qu'ils contestent portent atteinte à l'intelligibilité de la loi, au principe de légalité des délits et des peines, au droit au recours effectif, aux droits de la défense, au droit à un procès équitable, au principe d'égalité et au droit de propriété ; qu'ils invoquent également une méconnaissance de la directive du 22 mai 2001 susvisée ;

. En ce qui concerne l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi :

9. Considérant qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; que le plein exercice de cette compétence, ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ; qu'il doit en effet prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi ;

. En ce qui concerne le principe de légalité des délits et des peines :

10. Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la Déclaration de 1789 : " La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée " ; que l'article 34 de la Constitution dispose : " La loi fixe les règles concernant... la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables... " ; qu'il résulte de ces dispositions que le législateur est tenu de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis ; que cette exigence s'impose non seulement pour exclure l'arbitraire dans le prononcé des peines, mais encore pour éviter une rigueur non nécessaire lors de la recherche des auteurs d'infractions ;

. En ce qui concerne le droit au recours effectif, les droits de la défense et le droit à un procès équitable :

11. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : " Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution " ; que sont garantis par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable, ainsi que les droits de la défense lorsqu'est en cause une sanction ayant le caractère d'une punition ;

. En ce qui concerne le principe d'égalité :

12. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : " La loi... doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse... " ;

13. Considérant que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

. En ce qui concerne le droit de propriété :

14. Considérant que la propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par l'article 2 de la Déclaration de 1789 ; que son article 17 proclame : " La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité " ;

15. Considérant que les finalités et les conditions d'exercice du droit de propriété ont subi depuis 1789 une évolution caractérisée par une extension de son champ d'application à des domaines nouveaux ; que, parmi ces derniers, figurent les droits de propriété intellectuelle et notamment le droit d'auteur et les droits voisins ;

. En ce qui concerne les obligations propres à une loi de transposition :

16. Considérant que le titre Ier de la loi déferée a pour objet de transposer la directive du 22 mai 2001 susvisée sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information ;

17. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 88-1 de la Constitution : " La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences " ; qu'ainsi, la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle ;

18. Considérant qu'il appartient par suite au Conseil constitutionnel, saisi dans les conditions prévues par l'article 61 de la Constitution d'une loi ayant pour objet de transposer en droit interne une directive communautaire, de veiller au respect de cette exigence ; que, toutefois, le contrôle qu'il exerce à cet effet est soumis à une double limite ;

19. Considérant, en premier lieu, que la transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti ;

20. Considérant, en second lieu, que, devant statuer avant la promulgation de la loi dans le délai prévu par l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel ne peut saisir la Cour de justice des Communautés européennes de la question préjudicielle prévue par l'article 234 du traité instituant la Communauté européenne ; qu'il ne saurait en conséquence déclarer non conforme à l'article 88-1 de la Constitution qu'une disposition législative manifestement incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer ; qu'en tout état de cause, il revient aux autorités juridictionnelles nationales, le cas échéant, de saisir la Cour de justice des Communautés européennes à titre préjudiciel ;

21. Considérant que la directive du 22 mai 2001 susvisée dispose en son article 2, relatif au droit de reproduction, que : " Les États membres prévoient le droit exclusif d'autoriser ou d'interdire la reproduction directe ou indirecte, provisoire ou permanente, par quelque moyen et sous quelque forme que ce soit, en tout ou en partie : - a) pour les auteurs, de leurs oeuvres ; - b) pour les artistes interprètes ou exécutants, des fixations de leurs exécutions ; - c) pour les producteurs de phonogrammes, de leurs phonogrammes ; - d) pour les producteurs des premières fixations de films, de l'original et de copies de leurs films ; - e) pour les organismes de radiodiffusion, des fixations de leurs émissions, qu'elles soient diffusées par fil ou sans fil, y compris par câble ou par satellite " ;

22. Considérant qu'aux termes du 1 de l'article 3 de la directive, relatif au droit de communication au public pour ce qui concerne les auteurs : " Les États membres prévoient pour les auteurs le droit exclusif d'autoriser ou d'interdire toute communication au public de leurs oeuvres, par fil ou sans fil, y compris la mise à la disposition du public de leurs oeuvres de manière que chacun puisse y avoir accès de l'endroit et au moment qu'il choisit individuellement " ;

23. Considérant qu'aux termes du 2 du même article, relatif à la communication au public pour ce qui concerne les titulaires de droits voisins : " Les États membres prévoient le droit exclusif d'autoriser ou d'interdire la mise à la disposition du public, par fil ou sans fil, de manière que chacun puisse y avoir accès de l'endroit et au moment qu'il choisit individuellement : - a) pour les artistes interprètes ou exécutants, des fixations de leurs exécutions ; - b) pour les producteurs de phonogrammes, de leurs phonogrammes ; - c) pour les producteurs des premières fixations de films, de l'original et de copies de leurs films ; - d) pour les organismes de radiodiffusion, des fixations de leurs émissions, qu'elles soient diffusées par fil ou sans fil, y compris par câble ou par satellite " ;

24. Considérant qu'en son article 5, la directive dresse une liste limitative des exceptions pouvant être apportées à ces droits exclusifs, tout en subordonnant leur exercice, au 5 de cet article, à la condition qu'elles " ne portent pas atteinte à l'exploitation normale de l'oeuvre ou autre objet protégé ni ne causent un préjudice injustifié aux intérêts légitimes du titulaire du droit " ;

25. Considérant que le 1 de l'article 6 de la directive impose aux États membres de prévoir " une protection juridique appropriée contre le contournement de toute mesure technique efficace, que la personne effectue en sachant, ou en ayant des raisons valables de penser, qu'elle poursuit cet objectif " ; qu'aux termes du 2 du

même article : " Les États membres prévoient une protection juridique appropriée contre la fabrication, l'importation, la distribution, la vente, la location, la publicité en vue de la vente ou de la location, ou la possession à des fins commerciales de dispositifs, produits ou composants ou la prestation de services qui : - a) font l'objet d'une promotion, d'une publicité ou d'une commercialisation, dans le but de contourner la protection, ou - b) n'ont qu'un but commercial limité ou une utilisation limitée autre que de contourner la protection, ou - c) sont principalement conçus, produits, adaptés ou réalisés dans le but de permettre ou de faciliter le contournement de la protection de toute mesure technique efficace " ;

26. Considérant, s'agissant de l'exception au droit de reproduction pour l'usage privé du copiste, que le 4 de l'article 6 de la directive permet à un État membre de prendre des mesures appropriées pour assurer l'exercice effectif de cette exception " à moins que la reproduction à usage privé ait déjà été rendue possible par les titulaires de droits dans la mesure nécessaire pour bénéficier de l'exception ou de la limitation concernée... sans empêcher les titulaires de droits d'adopter des mesures adéquates en ce qui concerne le nombre de reproductions conformément à ces dispositions " ;

27. Considérant que le troisième alinéa du 4 de l'article 6 de la directive ajoute que : " Les mesures techniques appliquées volontairement par les titulaires de droits, y compris celles mises en oeuvre en application d'accords volontaires, et les mesures techniques mises en oeuvre en application des mesures prises par les États membres, jouissent de la protection juridique prévue au paragraphe 1 " ;

28. Considérant, d'une part, qu'il résulte de ces dispositions que la directive du 22 mai 2001 susvisée, qui n'est contraire à aucune règle ni à aucun principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, comporte des dispositions inconditionnelles et précises, notamment le 5 de son article 5 ;

29. Considérant, d'autre part, qu'il résulte des dispositions de la directive, éclairées par ses propres considérants, qu'afin de sauvegarder l'économie de la création et d'assurer l'harmonisation des échanges de biens et services culturels dans l'Union européenne, les États membres doivent faire prévaloir les droits des auteurs et des titulaires de droits voisins ;

30. Considérant, dès lors, que la loi française de transposition serait contraire à l'exigence constitutionnelle qui résulte de l'article 88-1 de la Constitution si elle portait atteinte aux prérogatives que la directive reconnaît aux auteurs ou aux titulaires de droits voisins en matière de reproduction et de communication au public de leurs oeuvres ou prestations ; qu'en pareil cas, en effet, elle méconnaîtrait manifestement tant l'objectif général poursuivi par la directive que ses dispositions inconditionnelles ;

31. Considérant, en conséquence, que les mesures de conciliation adoptées par le législateur entre droit d'auteur et droits voisins, d'une part, objectif d'" interopérabilité ", d'autre part, ne sauraient porter atteinte aux prérogatives des auteurs et des titulaires de droits voisins sans méconnaître l'exigence constitutionnelle de transposition ; que la même considération vaut pour les mesures de conciliation arrêtées par la loi déferée entre les droits des auteurs et des titulaires de droits voisins, d'une part, et l'exercice effectif de l'exception pour copie privée, d'autre part ;

(...)

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 27 juillet 2006, où siégeaient : M. Pierre MAZEAUD, Président, MM. Jean-Claude COLLIARD et Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Pierre JOXE et Jean-Louis PEZANT, Mme Dominique SCHNAPPER, M. Pierre STEINMETZ et Mme Simone VEIL.

## **Document 10 :**

(Journal officiel de l'Union européenne C 310/1)

### **TRAITÉ ÉTABLISSANT UNE CONSTITUTION POUR L'EUROPE**

#### **PRÉAMBULE**

SA MAJESTÉ, etc.

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE DE etc.

S'INSPIRANT des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, à partir desquels se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit;

CONVAINCUS que l'Europe, désormais réunie au terme d'expériences douloureuses, entend avancer sur la voie de la civilisation, du progrès et de la prospérité, pour le bien de tous ses habitants, y compris les plus fragiles et les plus démunis; qu'elle veut demeurer un continent ouvert à la culture, au savoir et au progrès social; et qu'elle souhaite approfondir le caractère démocratique et transparent de sa vie publique, et oeuvrer pour la paix, la justice et la solidarité dans le monde;

PERSUADÉS que les peuples d'Europe, tout en restant fiers de leur identité et de leur histoire nationale, sont résolus à dépasser leurs anciennes divisions et, unis d'une manière sans cesse plus étroite, à forger leur destin commun;

ASSURÉS que, «Unie dans la diversité», l'Europe leur offre les meilleures chances de poursuivre, dans le respect des droits de chacun et dans la conscience de leurs responsabilités à l'égard des générations futures et de la planète, la grande aventure qui en fait un espace privilégié de l'espérance humaine;

RÉSOLUS à poursuivre l'oeuvre accomplie dans le cadre des traités instituant les Communautés européennes et du traité sur l'Union européenne, en assurant la continuité de l'acquis communautaire;

RECONNAISSANTS aux membres de la Convention européenne d'avoir élaboré le projet de cette Constitution au nom des citoyens et des États d'Europe,

ONT DÉSIGNÉ COMME PLÉNIPOTENTIAIRES:

(divers représentants)

LESQUELS, après avoir échangé leurs pleins pouvoirs reconnus en bonne et due forme, sont convenus des dispositions qui suivent:

#### **PARTIE I**

##### **TITRE I**

##### **DÉFINITION ET OBJECTIFS DE L'UNION**

###### **Article I-1**

Établissement de l'Union

1. Inspirée par la volonté des citoyens et des États d'Europe de bâtir leur avenir commun, la présente Constitution établit l'Union européenne, à laquelle les États membres attribuent des compétences pour atteindre leurs objectifs communs. L'Union coordonne les politiques des États membres visant à atteindre ces objectifs et exerce sur le mode communautaire les compétences qu'ils lui attribuent.

2. L'Union est ouverte à tous les États européens qui respectent ses valeurs et qui s'engagent à les promouvoir en commun.

###### **Article I-2**

Les valeurs de l'Union

L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.

###### **Article I-3**

Les objectifs de l'Union

1. L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples.

2. L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, et un marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée.

3. L'Union oeuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique.

Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant.

Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres.

Elle respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen.

4. Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts.

Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies.

5. L'Union poursuit ses objectifs par des moyens appropriés, en fonction des compétences qui lui sont attribuées dans la Constitution.

###### **Article I-4**

Libertés fondamentales et non-discrimination

1. La libre circulation des personnes, des services, des marchandises et des capitaux, ainsi que la liberté d'établissement, sont garanties par l'Union et à l'intérieur de celle-ci, conformément à la Constitution.

2. Dans le champ d'application de la Constitution, et sans préjudice de ses dispositions particulières, toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite.

###### **Article I-5**

Relations entre l'Union et les États membres

1. L'Union respecte l'égalité des États membres devant la Constitution ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale.

2. En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant de la Constitution.

Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant de la Constitution ou résultant des actes des institutions de l'Union.

Les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union.

###### **Article I-6**

Le droit de l'Union

La Constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union, dans l'exercice des compétences qui sont attribuées à celle-ci, priment le droit des États membres.

#### **Article I-7**

Personnalité juridique

L'Union a la personnalité juridique.

#### **Article I-8**

Les symboles de l'Union

Le drapeau de l'Union représente un cercle de douze étoiles d'or sur fond bleu.

L'hymne de l'Union est tiré de l'«Ode à la joie» de la Neuvième symphonie de Ludwig van Beethoven.

La devise de l'Union est: «Unie dans la diversité».

La monnaie de l'Union est l'euro.

La journée de l'Europe est célébrée le 9 mai dans toute l'Union.

### **TITRE II**

#### **LES DROITS FONDAMENTAUX ET LA CITOYENNETÉ DE L'UNION**

#### **Article I-9**

Droits fondamentaux

1. L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux qui constitue la partie II.

2. L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans la Constitution.

3. Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux.

#### **Article I-10**

La citoyenneté de l'Union

1. Toute personne ayant la nationalité d'un État membre possède la citoyenneté de l'Union. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

2. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par la Constitution.

Ils ont:

a) le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres;

b) le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'État membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État;

c) le droit de bénéficier, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont ils sont ressortissants n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État;

d) le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, de recourir au médiateur européen, ainsi que le droit de s'adresser aux institutions et aux organes consultatifs de l'Union dans l'une des langues de la Constitution et de recevoir une réponse dans la même langue.

Ces droits s'exercent dans les conditions et limites définies par la Constitution et par les mesures adoptées en application de celle-ci.

### **TITRE III**

#### **LES COMPÉTENCES DE L'UNION**

#### **Article I-11**

Principes fondamentaux

1. Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences.

2. En vertu du principe d'attribution, l'Union agit dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans la Constitution pour atteindre les objectifs qu'elle établit. Toute compétence non attribuée à l'Union dans la Constitution appartient aux États membres.

3. En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements nationaux veillent au respect de ce principe conformément à la procédure prévue dans ce protocole.

4. En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de la Constitution.

Les institutions de l'Union appliquent le principe de proportionnalité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

#### **Article I-12**

Catégories de compétences

1. Lorsque la Constitution attribue à l'Union une compétence exclusive dans un domaine déterminé, seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants, les États membres ne pouvant le faire par eux-mêmes que s'ils sont habilités par l'Union, ou pour mettre en oeuvre les actes de l'Union.

2. Lorsque la Constitution attribue à l'Union une compétence partagée avec les États membres dans un domaine déterminé, l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine. Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne ou a décidé de cesser de l'exercer.

3. Les États membres coordonnent leurs politiques économiques et de l'emploi selon les modalités prévues par la partie III, pour la définition desquelles l'Union dispose d'une compétence.

4. L'Union dispose d'une compétence pour définir et mettre en oeuvre une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune.

5. Dans certains domaines et dans les conditions prévues par la Constitution, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres, sans pour autant remplacer leur compétence dans ces domaines.

Les actes juridiquement contraignants de l'Union adoptés sur la base des dispositions de la partie III relatives à ces domaines ne peuvent pas comporter d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres.

6. L'étendue et les modalités d'exercice des compétences de l'Union sont déterminées par les dispositions de la partie III relatives à chaque domaine.

#### **Article I-13**

Les domaines de compétence exclusive

1. L'Union dispose d'une compétence exclusive dans les domaines suivants:

a) l'union douanière;

b) l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur;

c) la politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro;

- d) la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche;
  - e) la politique commerciale commune.
2. L'Union dispose également d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union, ou est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée.

#### Article I-14

Les domaines de compétence partagée

1. L'Union dispose d'une compétence partagée avec les États membres lorsque la Constitution lui attribue une compétence qui ne relève pas des domaines visés aux articles I-13et I-17.
2. Les compétences partagées entre l'Union et les États membres s'appliquent aux principaux domaines suivants:
  - a) le marché intérieur;
  - b) la politique sociale, pour les aspects définis dans la partie III;
  - c) la cohésion économique, sociale et territoriale;
  - d) l'agriculture et la pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer;
  - e) l'environnement;
  - f) la protection des consommateurs;
  - g) les transports;
  - h) les réseaux transeuropéens;
  - i) l'énergie;
  - j) l'espace de liberté, de sécurité et de justice;
  - k) les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, pour les aspects définis dans la partie III.
3. Dans les domaines de la recherche, du développement technologique et de l'espace, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions, notamment pour définir et mettre en oeuvre des programmes, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur.
4. Dans les domaines de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions et une politique commune, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur.

#### Article I-15

La coordination des politiques économiques et de l'emploi

1. Les États membres coordonnent leurs politiques économiques au sein de l'Union. À cette fin, le Conseil des ministres adopte des mesures, notamment les grandes orientations de ces politiques.  
Des dispositions particulières s'appliquent aux États membres dont la monnaie est l'euro.
2. L'Union prend des mesures pour assurer la coordination des politiques de l'emploi des États membres, notamment en définissant les lignes directrices de ces politiques.

3. L'Union peut prendre des initiatives pour assurer la coordination des politiques sociales des États membres.

#### Article I-16

La politique étrangère et de sécurité commune

1. La compétence de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune.
2. Les États membres appuient activement et sans réserve la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle et respectent l'action de l'Union dans ce domaine. Ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité.

#### Article I-17

Les domaines des actions d'appui, de coordination ou de complément

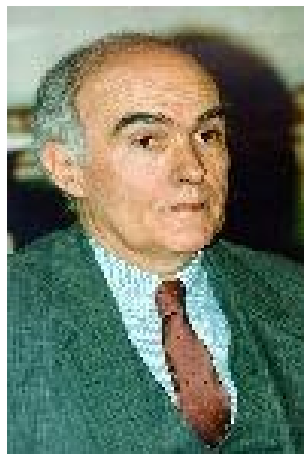
L'Union dispose d'une compétence pour mener des actions d'appui, de coordination ou de complément. Les domaines de ces actions sont, dans leur finalité européenne:

- a) la protection et l'amélioration de la santé humaine;
- b) l'industrie;
- c) la culture;
- d) le tourisme;
- e) l'éducation, la jeunesse, le sport et la formation professionnelle;
- f) la protection civile;
- g) la coopération administrative.

#### Article I-18

Clause de flexibilité

1. Si une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies à la partie III, pour atteindre l'un des objectifs visés par la Constitution, sans que celle-ci n'ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil des ministres, statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission européenne et après approbation du Parlement européen, adopte les mesures appropriées.
2. La Commission européenne, dans le cadre de la procédure de contrôle du principe de subsidiarité visée à l'article I-11, paragraphe 3, attire l'attention des parlements nationaux sur les propositions fondées sur le présent article.
3. Les mesures fondées sur le présent article ne peuvent pas comporter d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres dans les cas où la Constitution exclut une telle harmonisation.



*Fiche n° 5*

**L'USAGE DU REFERENDUM**

**BIBLIOGRAPHIE**

- Le référendum*, La Documentation française (coll. Documents d'étude), n° 1.21, 1997.  
Le référendum, *Pouvoirs* n° 77, 1996.  
DARNOUX (R.), "Les techniques de démocratie semi-directe sous la V<sup>ème</sup> République", *RD pub.* 1995.413.  
DENQUIN (J.-M.), *Référendum et plébiscite. Essai de théorie générale*, LGDJ, 1976.  
HAMON (F.), *Le référendum, Etude comparative*, LGDJ (coll. Systèmes), 1995.  
HAMON (F.) PASSELECQ (O.) dir., *Le référendum en Europe*, L'Harmattan, 2001.  
MERCUZOT (B.), "La souveraineté de l'expression référendaire : un principe nécessaire au droit constitutionnel", *RD pub.* 1995.661.  
ROSANVALLON (P.), *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Gallimard, 2001.  
SUR (S.), "Un bilan du référendum en France", *RD pub.* 1985.591.

**DOCUMENTS**

- Document 1 :** CAPITANT (R.), *Encyclopédie française*, t. X, 1964 (in *Ecrits constitutionnels*, éd. CNRS, 1982, pp. 383-386.)
- Document 2 :** DE GAULLE (C.), *Mémoires d'espoir*, Plon.
- Document 3 :** CC, n° 62-20 DC, 6 novembre 1962, "Loi référendaire", Rec.27.
- Document 4 :** CC, n° 92-313 DC, 23 septembre 1992, "Maastricht III", Rec.94.
- Document 5 :** MITTERRAND (F.), *Allocution*, 12 juillet 1984.

**EXERCICES SUGGÉRÉS :**

**Compositions écrites, exposés oraux, plans détaillés, fiches techniques :**

- *Référendum et démocratie.*
- *Le champ du référendum doit-il inclure "les garanties fondamentales des libertés publiques" ?*
- *La V<sup>ème</sup> République est-elle un régime plébiscitaire ?*
- *Les référendums des collectivités territoriales sont-ils de vrais référendums ?*

**Épreuve pratique : Commentaire de document**

- *Commenter le document 1, de "En dépit des limitations..." jusqu'à "indifférence du corps électoral".*

## Document 1 :

### IV. - EN 1958, L'ASSEMBLÉE NATIONALE CESSE D'ÊTRE SOUVERAINE

En revanche, des transformations profondes se sont produites en 1958 dans le statut de l'Assemblée Nationale et ces transformations sont à l'origine des modifications qui, par voie de répercussion, se sont manifestées dans la nature des pouvoirs respectifs du Président et des ministres.

L'Assemblée Nationale a perdu la souveraineté qu'elle possédait dans les deux Républiques précédentes. Elle l'a perdue parce que la souveraineté populaire, proclamée et appliquée en 1945, mais redevenue nominale dans la constitution de 1946, a été remise en vigueur par la constitution de 1958. La fiction représentative par laquelle l'Assemblée Nationale prétendait exprimer la volonté populaire et bénéficier à ce titre de la souveraineté qui appartient au peuple, cette fiction a pris fin. Le corps électoral a désormais la possibilité d'exprimer directement sa volonté, sinon en toutes circonstances, du moins en certaines hypothèses déterminées et selon certaines procédures prévues par la constitution. Or, lorsque cette volonté s'exprime, elle s'impose comme la volonté suprême, et nul ne peut s'y opposer, ni l'Assemblée Nationale, ni le Président de la République, ni aucun autre organe de l'Etat. C'en est assez pour interdire désormais la confusion entre volonté parlementaire et volonté populaire et ruiner du même coup le vieux principe représentatif.

Il convient sans doute d'observer que la souveraineté populaire n'a pas été conçue ni organisée en 1958 comme une souveraineté absolue. Elle l'a été comme une souveraineté constitutionnelle. Le peuple n'y peut imposer arbitrairement sa volonté; il n'y cumule pas tous les pouvoirs; il n'y exerce ceux qui lui sont reconnus que sur l'initiative ou avec l'accord d'autres organes, en l'espèce tantôt le Parlement et tantôt le Président de la République. Nous sommes donc en présence de ce qu'on pourrait appeler une démocratie limitée, aussi différente de la démocratie absolue que les monarchies constitutionnelles du début du XIX<sup>ème</sup> siècle l'étaient de la monarchie absolue de l'Ancien régime. On peut certes concevoir qu'à l'avenir les limitations qui restreignent actuellement l'exercice de sa souveraineté par le peuple puissent être élargies et que notamment l'initiative populaire permette un jour au corps électoral d'être saisi par les citoyens eux-mêmes de propositions de réforme, mais il est certain que, dès maintenant, sous sa forme présente, la V<sup>ème</sup> République diffère radicalement des régimes qui l'ont précédée et qui, eux, pratiquaient le parlementarisme absolu, à l'exclusion de toute forme, si réduite fût-elle, de démocratie directe.

En dépit des limitations constitutionnelles qui lui sont imposées, la volonté populaire participe largement à l'exercice de la souveraineté. Cela apparaît avec une grande clarté en matière de révision constitutionnelle, autrement dit, en ce qui concerne l'exercice du pouvoir constituant, pouvoir suprême et illimité, puisqu'il lui est toujours loisible de constitutionnaliser ce qui ne l'est pas encore et d'annexer ainsi de nouvelles matières à son domaine de compétence. Les dispositions de la constitution de 1958 sont telles qu'aucune révision constitutionnelle ne peut se faire sans l'accord exprès du peuple et qu'aucune révision voulue par lui ne peut lui être pratiquement refusée. En effet, le Parlement, même si les deux chambres sont d'accord, ne peut faire aboutir une révision qu'avec la ratification populaire (article 89, al. 2). De même, le Président ne peut modifier l'organisation des pouvoirs publics qu'avec l'aide d'un référendum (art. 11). D'autre part, allié aux deux chambres du Parlement, le peuple peut faire triompher une révision à laquelle le Président serait hostile (art. 89, al. 2). Inversement, avec l'aide du chef de l'Etat, il peut imposer aux chambres une révision dont celles-ci ne voudraient pas (art. 11). En revanche, il est vrai, l'alliance du Président de la République et du Parlement peut écarter le peuple de la procédure de révision (art. 89, al. 3). La

révision est alors confiée aux deux chambres réunies en Congrès, comme au temps de la III<sup>ème</sup> République. Mais il est clair que cette exception ne peut pratiquement aboutir à imposer au peuple une réforme à laquelle celui-ci serait hostile. Le fait que le chef de l'Etat et l'Assemblée Nationale soient l'un et l'autre issus du suffrage universel et, par voie de conséquence, responsables devant lui, enlève toute vraisemblance à l'hypothèse de voir ces deux organes se ligner contre l'opinion publique. Bien au contraire, les dispositions de l'article 89, al. 3, ne jouent que dans le cas de révision mineure, réalisée avec l'approbation tacite, ou à tout le moins dans l'indifférence du corps électoral.

Ce qu'il importe de retenir de ce développement, c'est que le Parlement a indiscutablement perdu, dans la constitution de 1958, la souveraineté dont il jouissait dans les Républiques antérieures. Une brève analyse des dispositions constitutionnelles relatives aux prérogatives du Parlement suffira pour le confirmer.

Sans doute, le Sénat a-t-il vu ses pouvoirs renforcés par rapport à ceux que lui avait laissés la constitution de 1946, même révisée en 1954. Mais ce renforcement ne suffit évidemment pas à le remettre au niveau du Sénat (souverain et co-souverain) de 1875. En réalité, la réforme a bénéficié surtout au gouvernement, qui peut désormais jouer d'une éventuelle résistance sénatoriale contre la majorité de l'Assemblée Nationale pour empêcher l'aboutissement d'une réforme voulue par celle-ci, cependant qu'en s'appuyant sur une majorité de députés fidèles, il conserve le moyen de vaincre l'opposition des sénateurs (art. 45).

Examinons donc les pouvoirs du Parlement en faisant abstraction de ce qui se rapporte au bicamérisme et comparons-les à ce qu'ils étaient dans les constitutions précédentes.

Nous avons vu tout à l'heure que si le Parlement participe encore à l'exercice du pouvoir constituant, il est bien loin d'en être resté le maître. Il ne peut rien en cette matière sans le concours du peuple ou du chef de l'Etat.

Quant au pouvoir législatif, il continue sans doute de lui appartenir, en vertu de l'article 34 de la constitution, dont l'alinéa 1er est ainsi rédigé : « La loi est votée par le Parlement. » Mais la portée de cette disposition a été réduite par le fait que le domaine législatif, autrefois illimité, est désormais limité par la constitution. L'article 34, al. 2 et suivants, détermine ce domaine par une énumération limitative de matières, aux frontières desquelles s'arrête la compétence législative du Parlement. Le Conseil constitutionnel a par ailleurs autorité pour assurer le respect de ces règles restrictives.

Des dispositions de l'article 34, il résulte donc de la façon la plus certaine que le pouvoir législatif a cessé d'être le pouvoir « initial et illimité » dans lequel CARRÉ DE MALBERG reconnaissait justement les marques caractéristiques du pouvoir souverain. Il est devenu un simple pouvoir « constitué », au sens exact du mot, soit un pouvoir institué et limité par la constitution. Le Parlement l'exerce, non plus souverainement, mais dans le respect de la constitution, sous le contrôle du Conseil constitutionnel (art. 41) et sous l'autorité souveraine du peuple, à l'arbitrage souverain duquel il est possible de recourir dans certains cas, soit sous la forme directe du référendum (art. 11), soit sous la forme indirecte de la dissolution (art. 12).

## Document 2 :

Si rompu que je sois aux fallacieuses querelles qui me sont faites depuis bien longtemps, il me semble que toutes les bornes soient franchies par celle-là. Car, pour soumettre la réforme au suffrage direct du peuple, je ne fais qu'appliquer une disposition constitutionnelle aussi éclatante que possible de netteté et de simplicité. Y a-t-il, en effet, rien de plus clair et de plus formel

que l'article 11 qui dispose que « le Président de la République peut, sur la proposition du gouvernement, proposer au pays tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics » ? Y a-t-il quoi que ce soit qui, par nature et par définition, puisse plus évidemment porter sur l'organisation des pouvoirs publics que la Constitution et, notamment, ce qu'elle fixe quant au mode d'élection du Chef de l'État ? Cela n'est-il pas admis depuis toujours par la doctrine et le langage juridiques, au point que la Constitution de 1875, qui instaura la République, s'intitulait précisément "Loi sur l'organisation des pouvoirs publics" ? Dans cet article 11, qui embrasse d'une manière aussi certaine l'ordre constitutionnel, pourquoi aurait-il été nécessaire de mentionner ce qui va de soi, à savoir qu'il peut ouvrir la voie à une révision ? Si, par un extraordinaire démenti à son propre texte, le législateur entendait le contraire, comment aurait-il négligé de le spécifier ? En quoi la faculté de recourir au référendum pour modifier la loi constitutionnelle serait-elle contradictoire avec la procédure prévue à l'article 89, celle-ci jouant quand les pouvoirs publics jugent préférable d'utiliser la voie du parlement ? N'est-il pas de bon sens, d'ailleurs, qu'en matière aussi grave, ceux-ci aient, suivant les cas et les circonstances, l'une ou l'autre possibilité, et n'est-ce pas là le sens de l'article 3 qui proclame : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » ? Enfin et par-dessus tout, la Constitution de 1958 procédant d'un vote direct du pays, au nom de quoi lui refuserait-on le pouvoir d'apporter lui-même un changement à ce qu'il a fait ?

Je dois dire que l'obstination mise par les partis à interpréter la Constitution de telle sorte que soit refusé au peuple un droit qui lui appartient me paraît d'autant plus arbitraire que je suis moi-même le principal inspirateur des institutions nouvelles et que c'est vraiment un comble que de prétendre me démentir sur ce qu'elles signifient. En particulier, si le référendum existe dans notre Droit, c'est parce que je l'ai fait adopter en 1945 par le suffrage universel. S'il a été mis en œuvre pour appeler à la vie la Constitution de 1958, c'est parce que j'ai imposé à la IV<sup>ème</sup> République expirante cette disposition testamentaire. S'il y a un article 11, c'est parce que, étant légalement et expressément mandaté pour élaborer et proposer au pays la Constitution, j'ai voulu qu'elle comporte tout justement cet article, à sa place, avec son sens, dans sa portée. D'ailleurs, lors de l'examen de cette partie du projet auquel je procédais, le 26 et le 30 juin 1958, en Conseil réunissant Michel Debré, garde des Sceaux, chargé de la rédaction, et les ministres d'État : Guy Mollet, Pierre Pflimlin, Louis Jacquinot, Félix Houphouët-Boigny, j'avais insisté sur ce point qu'il fallait laisser au pays dans tous les domaines, et d'abord dans celui de la Constitution, tout le pouvoir que le référendum lui permettait d'exercer. Tous avaient observé, et j'avais reconnu, que le texte de l'article 11 me donnait entière satisfaction. Que les anciennes écoles dirigeantes s'accordent maintenant sans vergogne à ignorer les principes, l'esprit, l'origine de la Constitution, à ne pas lire ce qui y est écrit ou, l'ayant lu, à ne pas admettre que les mots veuillent dire ce qu'ils disent, voilà qui, s'il en était besoin, achèverait de m'éclairer, non certes sur une bonne foi que je n'attends pas de leur part, mais sur l'inextinguible nostalgie que leur inspire un absurde passé.

### **Document 3 :**

Saisi par le président du Sénat, sur la base de l'article 61, 2ème al., de la Constitution, du texte de loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct et adoptée par le peuple par le référendum du 28 octobre 1962, aux fins d'appréciation de la conformité de ce texte à la Constitution;

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel;

1. Considérant que la compétence du Conseil constitutionnel est strictement délimitée par la Constitution, ainsi que par les dispositions de la loi organique du 7 novembre 1958 sur le Conseil constitutionnel prise pour l'application du titre VII de celle-ci; que le Conseil ne saurait donc être appelé à se prononcer sur d'autres cas que ceux qui sont limitativement prévus par ces textes;

2. Considérant que si l'article 61 de la Constitution donne au Conseil constitutionnel mission d'apprécier la conformité à la Constitution des lois organiques et des lois ordinaires qui, respectivement, doivent ou peuvent être soumises à son examen, sans préciser si cette compétence s'étend à l'ensemble des textes de caractère législatif, qu'ils aient été adoptés par le peuple à la suite d'un référendum ou qu'ils aient été votés par le Parlement, ou si, au contraire, elle est limitée seulement à cette dernière catégorie, il résulte de l'esprit de la Constitution qui a fait du Conseil constitutionnel un organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics que les lois que la Constitution a entendu viser dans son article 61 sont uniquement les lois votées par le Parlement et non point celles qui, adoptées par le peuple à la suite d'un référendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale;

3. Considérant que cette interprétation résulte également des dispositions expresses de la Constitution et notamment de son article 60, qui détermine le rôle du Conseil constitutionnel en matière de référendum, et de l'article 11, qui ne prévoit aucune formalité entre l'adoption d'un projet de loi par le peuple et sa promulgation par le Président de la République;

4. Considérant, enfin, que cette même interprétation est encore expressément confirmée par les dispositions de l'article 17 de la loi organique susmentionnée du 7 novembre 1958, qui ne fait état que des lois adoptées par le Parlement, ainsi que par celles de l'article 23 de ladite loi qui prévoit que dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare que la loi dont il est saisi contient une disposition contraire à la Constitution, sans constater en même temps qu'elle est inséparable de l'ensemble de la loi, le Président de la République peut soit promulguer la loi à l'exception de cette disposition, doit demander aux Chambres une nouvelle lecture;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'aucune des dispositions de la Constitution ni de la loi organique précitée prise en vue de son application ne donne compétence au Conseil constitutionnel pour se prononcer sur la demande susvisée par laquelle le président du Sénat lui a déferé aux fins d'appréciation de sa conformité à la Constitution le projet adopté par le peuple français par voie de référendum le 28 octobre 1962;

Décide:

ARTICLE PREMIER.- Le Conseil constitutionnel n'a pas compétence pour se prononcer sur la demande susvisée du président du Sénat.

ART. 2. - La présente décision sera publiée au Journal Officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil dans sa séance du 6 novembre 1962. (*J.O.*, 7 nov. 1962, p. 10778).

### **Document 4 :**

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 20 septembre 1992, par MM. Pierre Mazeaud et autres, députés, sur la base de l'article 61, alinéa 2, de la conformité à celle-ci du texte de la loi autorisant la ratification du traité sur l'union européenne, adopté par voie de référendum ;



Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, modifiée par l'ordonnance n° 59-223 du 4 février 1959 et par les lois organiques n° 74-1101 du 26 décembre 1974 et n° 90-383 du 10 mai 1990;

Vu le code électoral, notamment ses articles L.O. 136, L.O.136-1, L.O. 150, L.O. 151, L.O. 296 et L.O. 297;

Le rapporteur ayant été entendu;

1. Considérant que la compétence du Conseil constitutionnel est strictement délimitée par la Constitution; qu'elle n'est susceptible d'être précisée et complétée par voie de loi organique que dans le respect des principes posés par le texte constitutionnel; que le Conseil constitutionnel ne saurait être appelé à se prononcer au titre d'autres chefs de compétence que ceux qui sont expressément prévus par la Constitution ou la loi organique;

2. Considérant que l'article 61 de la Constitution donne au Conseil constitutionnel mission d'apprécier la conformité à la Constitution des lois organiques et des lois ordinaires qui, respectivement, doivent ou peuvent être soumises à son examen, sans préciser si cette compétence s'étend à l'ensemble des textes de caractère législatif, qu'ils aient été adoptés par le peuple à la suite d'un référendum ou qu'ils aient été votés par le Parlement, ou si, au contraire, elle est limitée seulement à cette dernière catégorie ; que, toutefois, au regard de l'équilibre des pouvoirs établi par la Constitution, les lois que celle-ci a entendu viser dans son article 61 sont uniquement les lois votées par le Parlement et non point celles qui, adoptées par le Peuple français à la suite d'un référendum contrôlé par le Conseil constitutionnel au titre de l'article 60, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale;

3. Considérant, au demeurant, que ni l'article 60 de la Constitution, qui détermine le rôle du Conseil constitutionnel en matière de référendum, ni l'article 11 ne prévoient de formalité entre l'adoption d'un projet de loi par le peuple et sa promulgation par le Président de la République;

4. Considérant, au surplus, que les dispositions de l'article 17 de l'ordonnance portant loi organique susmentionnée du 7 novembre 1958 ne font état que des « lois adoptées par le Parlement », que l'article 23 de la même ordonnance dispose que : « Dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare que la loi dont il est saisi contient une disposition contraire à la Constitution sans constater en même temps qu'elle est inséparable de l'ensemble de la loi, le Président de la République peut soit promulguer la loi à l'exception de cette disposition, soit demander aux chambres une nouvelle lecture »;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'aucune disposition de la Constitution, non plus d'ailleurs que d'une loi organique prise sur son fondement, ne donne compétence au Conseil constitutionnel pour se prononcer sur la demande susvisée concernant la loi adoptée par le Peuple français par voie de référendum le 20 septembre 1992;

Décide :

ARTICLE PREMIER.- Le Conseil constitutionnel n'a pas compétence pour se prononcer sur la demande susvisée.

ART. 2. - La présente décision sera publiée au *Journal Officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 23 septembre 1992 (*J.O.*, 23 septembre 1992).

## Document 5 :

Mes chers compatriotes,

Président de la République, j'ai l'impérieux devoir de préserver, en toutes circonstances, l'unité nationale, le respect de la Constitution, le fonctionnement des pouvoirs, publics, la continuité de l'État. C'est parce que vous m'avez confié cette haute responsabilité que je m'adresse à vous ce soir.

Dans un pays comme le nôtre, où toutes les libertés sont assurées, où aucune n'est menacée, où plusieurs ont été étendues ou conquises au cours de ces dernières années, je cherche, en dépit des campagnes outrancières dirigées contre ceux qui nous gouvernent, à définir les voies et les moyens d'un dialogue fructueux entre tous ceux qui, opposés dans leurs conceptions, sont demeurés capables de respecter ensemble les règles de la démocratie. Je pense en particulier au débat engagé sur l'école.

Qu'il soit bien clair que je ne considère pas qu'il soit illégitime ou choquant qu'ici ou là on ait songé à soumettre au référendum les nouvelles dispositions sur l'école, voulues par le Gouvernement. Ces dispositions traitent, en effet, d'un problème suffisamment important pour que la souveraineté nationale puisse s'exprimer de cette façon, à ce sujet. Encore faut-il que les institutions l'autorisent.

Dans l'état présent de notre droit, ce n'est pas le cas, et l'Assemblée nationale a eu raison de rejeter la récente proposition de référendum formulée par le Sénat. Je dois dire à cet égard que, bien avant 1981, je me suis personnellement prononcé, à diverses reprises, en faveur de l'élargissement du domaine du référendum, limité trop strictement par l'article 11 de la Constitution à l'organisation des pouvoirs publics et à certains traités internationaux. Dans la plupart des familles politiques de la majorité ou de l'opposition, d'autres que moi ont pris des positions voisines, voire analogues.

Je pense donc que le moment est venu d'engager la révision constitutionnelle qui permettra au Président de la République, lorsqu'il le jugera utile et conforme à l'intérêt du pays, de consulter les Français sur les grandes questions qui concernent ces biens précieux inaliénables que sont les libertés publiques. Et c'est le peuple qui tranchera. C'est pourquoi, en application de l'article 89 de la Constitution, le Parlement sera saisi, dès la semaine prochaine, d'un projet en vue de réviser l'article 11.

Si, comme je veux le croire, les assemblées adoptent la loi en termes identiques, je vous demanderai de la ratifier par référendum. Vous vous prononcerez dans le courant du mois de septembre. Il s'agit, je le répète, d'un indispensable préalable à toute demande de consultation populaire touchant aux libertés.

De son côté, le Gouvernement déposera un nouveau projet de loi fixant les rapports entre l'État, les communes, les départements, les régions et l'enseignement privé sur les points qui relèvent à l'évidence des procédures habituelles.

L'ordre du jour de la session extraordinaire du Parlement actuellement en cours sera modifié en conséquence. Je demande au Parlement de poursuivre et d'achever sa tâche sur l'ensemble des autres projets qui restent en discussion. Il respectera de la sorte, comme il le doit, les droits que la Constitution confère au Gouvernement.

Françaises, Français, mes chers compatriotes, bien d'autres enjeux nous sollicitent. Il faut avant tout gagner la bataille pour la modernisation de la France et pour l'emploi, à laquelle je vous appelle à consacrer toutes vos forces. Mais rien ne sera possible ni durable si vous vous laissez entraîner à d'excessives divisions. Ce projet de référendum, parce qu'il ouvre à notre peuple un vaste espace de liberté, renforcera, je le souhaite, l'unité nationale. Je n'ai pas d'autre ambition pour le service de la patrie. Vive la République ! Vive la France !

*Fiche n° 6*

**L'ELECTION PRESIDENTIELLE**

**BIBLIOGRAPHIE**

- Voir pour l'élection de 2007, le dossier permanent, actualisé en ligne, du Conseil constitutionnel : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/presidentielles/2007/index.htm>
- BIGAUT (C.), *Le Président de la République*, La Documentation française (coll. Documents d'étude), n° 1.06, éd. 2003.
- DUHAMEL (O.), ET JEANNENEY (J.-M.), *Présidentielles : les surprises de l'Histoire 1965-1995*, Seuil, 2002.
- ESPLUGAS (P.) "Le système des élections primaires est-il transposable à l'élection présidentielle française ?", *RFD const.* 1996.21.
- GUETTIER (C.), "Les candidats à l'élection présidentielle sous la V<sup>ème</sup> République", *RD pub.* 1990.49.
- MASCLET (J.-C.), *Le droit des élections politiques*, PUF, 1992.
- PERRINEAU (P.), REYNIE (D.) dir., *Dictionnaire du vote*, PUF, 2001.
- SCHWARZENBERG (R.-G.), *La campagne présidentielle*, LGDJ, 1967.

**DOCUMENTS**

*Ne pas oublier de consulter les articles 6 et 7 de la Constitution de 1958 dans leurs versions successives.*

**Document 1 :** PEYREFITTE (A.), *C'était de Gaulle*, Fayard, t. I, 1994, p. 234 ss.

**Document 2 :** Document 1 de la Fiche n° 2.

**Document 3 :** Document 1 de la Fiche n° 5.

**Document 4 :** Rapport du Comité consultatif pour la révision de la Constitution ("Commission Vedel"), 15 février 1993 (extrait).

**Document 5 :** CC, 17 mai 1969, "Ducatel c/ Krivine", Rec.78.

**Document 6 :** Résultats des différentes élections présidentielles depuis 1958.

**EXERCICES SUGGÉRÉS :**

**Compositions écrites, exposés oraux, plans détaillés, fiches techniques :**

- *Le rôle du Conseil constitutionnel dans l'élection présidentielle.*
- *Election présidentielle et bipolarisation de la vie politique.*
- *Fait majoritaire et mode de scrutin présidentiel.*

**Épreuve pratique : Commentaire de document**

- *Commenter le document 6, notamment comparer les résultats des deux dernières élections.*

## **Document 1 :**

*Élysée, 26 septembre 1962.*

Comme le Général nous en avait prévenus, chacun des vingt-cinq ministres et secrétaires d'État va de nouveau devoir se prononcer en Conseil. Deux textes attendent, sur chaque buvard autour de la table du Conseil, au moment où nous arrivons : un texte prévoyant les modalités d'élection du Président de la République, un autre prévoyant les limitations qui seraient apportées à l'exercice de l'intérim par le président du Sénat.

GdG: « 1) Quelles précautions va-t-on prendre pour que seuls puissent se présenter des candidats qui en soient dignes, et que les fumistes soient écartés ?

« 2) Y aura-t-il un second tour et approuvez-vous que seuls les deux premiers candidats du premier tour puissent se présenter au second tour ?

« 3) Pour l'intérim, êtes-vous d'accord sur la formule proposée, à savoir que le président du Sénat continue à l'assurer, mais sans pouvoir changer le gouvernement, ni faire modifier la Constitution ? Ou préféreriez-vous que l'intérim soit exercé par le gouvernement, comme dans la Constitution de 1875 ?

« Messieurs les Ministres, veuillez répondre sur chacun de ces trois points dans l'ordre inverse de la dernière fois (c'est-à-dire dans l'ordre inverse des aiguilles d'une montre, à partir du Premier ministre). Monsieur le Ministre d'État, c'est à vous. »

Joxe. - Le chiffre de 100 parrains me paraît très insuffisant. Et je ne suis pas favorable à un changement pour l'intérim; cela semblerait, à l'égard de M. Monnerville, une suspicion inutile et dangereuse.

Fouchet. - Ce texte me paraît excellent. Il répond à toutes les questions qu'on peut se poser. Je suis d'accord d'un bout à l'autre et je ne vois vraiment pas ce qu'on pourrait y changer.

Brogie. - En vieux jacobin que je suis de par mes traditions familiales (rires), je m'inquiète du ferment girondin contenu ce projet. Si nous laissons à 100 élus le soin de présenter une candidature, nous encourageons un autonomisme local. 100 maires bretons, alsaciens ou corses auront vite fait de présenter leur candidat. C'est en germe l'éclatement de la France ! Je réclame que ces 100, si l'on doit s'en tenir à ce chiffre, soient en tout cas recrutés dans un nombre minimum de départements, mettons 10. (Cette suggestion est vivement approuvée par les ministres UNR, qui étaient convenus deux jours plus tôt de la présenter tous, et sont vexés de voir qu'ils ont été brûlés.)

AP. - 1) Le Président intérimaire présidera au climat électoral. Or, je n'ai confiance ni dans la formule actuelle, ni dans celle de 1875, qui confie l'intérim au gouvernement dans son ensemble. Chaque fois qu'en France, on a voulu établir un gouvernement collégial, sous la Régence, sous le Directoire, cela a mal tourné. L'intérim du Président devrait être assuré non pas par un collège, mais par le Premier ministre.

GdG. - Je ne suis pas loin de penser comme vous. Mais il ne serait pas nécessaire de mettre ces dispositions dans la Constitution elle-même. Il suffirait que ce soit un texte intérieur au gouvernement. »

Foyer intervient hors de son tour, pour une précision: « Ce texte existe déjà. Une ordonnance de 1959 prévoit qu'en cas d'empêchement, les responsabilités de chef des armées passent du Président au Premier ministre, puis aux ministres qui le suivent selon l'ordre du tableau.

AP - 2) Ce n'est pas d'un Ferdinand Lop que j'ai peur, c'est plutôt d'un général Boulanger, d'un Pierre Poujade ou d'un Thorez : un tribun populaire, capable de soulever les masses,

mais non de diriger un pays. Dans la Rome du temps de la République, un *curtus honorum* était imposé. Pour être consul, il fallait avoir été questeur, tribun, censeur, préteur, édile. Ne pourrait-on transposer, en ne laissant se présenter que des hommes ayant fait leurs preuves pour avoir tenu un rôle de premier plan au service de l'État ? Par exemple, les anciens présidents du Conseil ou Premiers ministres, les anciens présidents des Assemblées ou du Conseil constitutionnel. Cela ferait déjà un vaste choix.

GdG. (goguenard). - Mais il faudra ajouter aussi les ministres, et les parlementaires et les ambassadeurs, et les conseillers d'État, et puis les agrégés de l'Université. (Comme la semaine dernière, il fait rire le Conseil à mes dépens ; accès de franche gaieté.)

Marcellin. - 100 maires, cela suffit bien. Et on ne trouverait pas 100 maires bretons autonomistes. Ce n'est pas si facile que cela d'avoir 100 maires avec soi. Mais à condition qu'ils s'engagent personnellement et qu'ils prennent publiquement la responsabilité de la candidature qu'ils présentent. Il ne faut pas que ce soient des parrains honteux. »

La plupart des autres ministres, issus de l'UNR donnent leur accord à la réforme, à condition que les parrains soient pris au moins dans dix départements, et préfèrent que l'intérim soit confié au gouvernement.

Frey. - « Pour l'intérim, comme je suis personnellement attaché aux traditions républicaines, je souhaite qu'on en revienne à la formule de 1875. (Cette profession de foi républicaine de Frey est accueillie par un éclat de rire de Pompidou.)

Si l'on trouve que cette modification serait désobligeante à l'égard de M. Monnerville, il faut observer que les dispositions actuelles ne sont pas moins désobligeantes à l'égard de M. Chaban-Delmas. (Les barons se serrent les coudes.)

Jacquinet. - Si on changeait les dispositions concernant Monnerville, on aurait l'air d'avoir peur de lui. »

Cette lapalissade ne paraissait pas devoir être relevée; mais quand Malraux intervient, c'est toujours en réaction à ce qui vient d'être dit immédiatement avant lui. Il a l'esprit tellement fulgurant que, si c'est son tour de parler, il est incapable de retenir longtemps une réplique à l'intervention d'un collègue. Quelques minutes après, il aurait déjà oublié sa réaction, pour réagir sur de nouvelles données.

Malraux. - « Monnerville ou pas Monnerville, cela m'est égal. Chaque fois qu'on a pris une décision en fonction d'une personne, les conséquences ne se sont pas fait attendre. Il faut nous décider sans nous occuper de savoir qui est actuellement président du Sénat, et l'Histoire nous en sera reconnaissante ! »

Tout le monde tend l'oreille vers Couve, possible dauphin, quand il prend la parole : « 100 parrains, c'est bien suffisant ! On peut même se demander si ce n'est pas trop. Et quel avantage on donne ainsi aux maires ruraux ! » (Missoffe, au bout de la table : « Couve a peur de ne pas trouver 100 élus pour parrainer sa candidature. ») « Vous avez dit : "Il faut substituer à un système compliqué, celui des notables, une opération simple, celle du suffrage universel." Mais vous êtes en train de compliquer l'adoption de cette réforme constitutionnelle par des dispositions qui l'alourdissent. Qu'on s'en tienne à la réforme prévue la semaine dernière ! »

(Pompidou, contre lequel ces paroles semblent dirigées, tire sur le tapis vert, ce qui est chez lui signe d'impatience.)

L'atmosphère se tend de nouveau quand Sudreau prend la parole.

Sudreau : « Pour répondre d'abord aux questions posées, je voudrais qu'on ne torture pas les textes. Prévoir que l'intérim

exercé par le président du Sénat ne le sera plus, ou sera sujet à toutes sortes de restrictions, cela sent tellement le désir de revenir mesquinement sur les dispositions actuelles de la Constitution, que je crains que le régime ne puisse en sortir sans dommage. Je demande qu'en tout état de cause, on s'en tienne au texte antérieur.

« Mais je saisis cette occasion de rappeler combien je trouve inopportune l'initiative que vous avez prise, mon général. Je vous demande de renoncer à procéder par référendum. Je répète que je suis favorable à l'élection du Président de la République au suffrage universel. Mais pourquoi ne pas procéder par la méthode normale, qui ne soulèverait de critique de personne : la méthode de révision constitutionnelle par la voie du Parlement, dont tous les détails sont prévus dans la Constitution ?

« Je comprends bien, mon général, que vous désirez faire vite, de peur qu'il ne vous arrive malheur avant que cette réforme soit accomplie. Mais si jamais ce malheur arrivait, pourquoi ne ferions-nous pas ici, tous ensemble, le serment de continuer l'œuvre que vous auriez entreprise, et de faire aboutir cette réforme devant les assemblées ? (Ici, la gorge de Sudreau se contracte, comme la semaine dernière; le Conseil est gagné par l'émotion.)

« Mon général, vous êtes, pour nous tous, la légitimité. Vous ne pouvez pas devenir un symbole d'illégalité. Je vous supplie de renoncer à votre projet. Vous vous grandiriez en y renonçant, en vous montrant scrupuleusement respectueux de la Constitution, qui doit être placée au-dessus de nous tous.

GdG (d'un ton glacial). - Je vous remercie, Monsieur le ministre de l'Éducation nationale.

Marette. - Pour écarter les candidatures fantaisistes ou dangereuses, le nombre de 1 000 parrains me paraît indispensable; celui de 2000, voire de 5000, serait mieux encore. »

Pompidou approuve chaleureusement, bien qu'à voix basse, comme s'il ne voulait pas irriter le Général en revenant sur un point où il sait que celui-ci s'est bloqué : « Il faut absolument faire barrage à un candidat fantaisiste, et même opérer une sélection sévère, sinon ce sera la pagaille.

Gorse. - 1) Je ne suis pas favorable au système à deux tours, qui est retors et dangereux. D'un tour à l'autre, on ne sait pas quelle cuisine peut se faire dans l'ombre. Je préférerais que l'on adopte le système australien, qui est aussi le système irlandais, c'est-à-dire un seul tour, mais avec vote préférentiel. (Le Général, qui n'a visiblement aucune idée d'un tel système, demande à Gorse de s'expliquer.) Ça consiste à classer les candidats : on met 1 à côté de celui qu'on préfère, puis 2, 3, 4, etc. On fait ensuite, électroniquement, le total. Un seul tour suffit, en écartant les manœuvres, désistements et chantages.

GdG. - Votre système est excellent, mais il suppose que tous les électeurs soient polytechniciens.

Gorse. - 2) Je me rallierais volontiers à la disparition du Sénat. Mais, s'il reste, ce n'est pas digne de présenter le jeu avec des cartes biseautées. »

La sortie de Gorse contre le Sénat, dont on pouvait imaginer qu'elle plairait au Général, le pousse au contraire à intervenir pour rappeler le caractère délibérément restreint de son projet :

GdG. - « J'appelle votre attention à tous sur le fait qu'il ne s'agit pas de faire une vaste réforme constitutionnelle, mais simplement une retouche destinée à permettre à la Constitution de rester elle-même ; sans quoi elle ne résistera pas.

« Il est possible qu'à l'avenir, des modifications importantes de la Constitution paraissent souhaitables. Tout cela reste ouvert. Nous y procéderons ensuite, Si nous en avons le temps. La III<sup>ème</sup> et la IV<sup>ème</sup> n'ont pas pu ou su amender leur Constitution la V<sup>ème</sup> pourra le faire. Mais ce n'est pas aujourd'hui la question.

La Constitution évoluera, à l'avenir, d'autant mieux que nous aurons, cette fois, montré la voie d'un amendement par référendum pour un objectif précis et limité. Nous aurons montré qu'elle n'était pas immuable. Une Constitution, comme disait Solon, est bonne pour un peuple et pour un temps. Il ne faut pas la momifier.

Dumas. - Je suis inquiet devant la disposition qui prévoit que seuls les deux premiers du premier tour pourront se présenter au second. Nous risquons d'avoir un candidat de gauche et un de droite. Celui de gauche, c'est la porte ouverte au Front populaire; celui de droite, le bloc des droites contre le risque communiste. Entre les deux, nous risquons de ne pas avoir le candidat du centre qui, pourtant, serait le mieux placé pour exercer à l'avenir l'arbitrage et un pouvoir raisonnable.

Triboulet. - Je crains que nous ne soyons submergés par une quantité de candidatures locales ou fantaisistes, qui discréditeraient l'élection présidentielle. N'importe qui peut recruter 100 parrains.

GdG. - Mais enfin, pourquoi toutes ces personnalités locales ne pourraient-elles pas se présenter ? Pourquoi voulez-vous absolument les en empêcher ? Pourquoi avez-vous peur du folklore ? Est-ce que la démocratie, ce n'est pas, précisément, que tout le monde puisse se présenter à une élection ? Le peuple fera le tri ! Il le fait bien pour une élection législative. Il le fera à plus forte raison à l'échelle de la nation !

Triboulet. - Les deux candidats présents au second tour risquent d'être les deux extrêmes. Il me paraît indispensable, dans cette affaire, de ne pas nous éloigner du MRP, qui jouera un rôle important de charnière. Or, il est hanté par la crainte que l'on divise le pays en deux.

GdG. - Croyez-vous qu'il préfère que l'on divise le pays en trois ? » Après un silence, il reprend : « Pourquoi ne voulez-vous pas faire confiance au peuple ? Je suis persuadé qu'automatiquement, dès le début de la campagne, il se produira une concentration instinctive. Je n'arrive pas à croire que le pays, dans sa masse, ne soit pas guidé, le moment venu, par une sorte d'instinct. Il élira quelqu'un qui ne soit pas un extrémiste.

(Impressionnante, cette confiance du Général dans la sagesse du peuple réuni.)

Triboulet (qui ne se laisse jamais démonter par le Général). - Mais je répète que le MRP sera contre.

GdG. - A moins qu'il espère en profiter !

Foyer (à nouveau hors de son tour, pour une plaisanterie). - Je ne vois pas pourquoi le MRP serait hostile à cette disposition. Elle est reprise du droit canon pour l'élection des supérieurs de congrégations. Comment mieux plaire au MRP qu'en recopiant des dispositions canoniques ?

(Rire général.)

Triboulet. - Pour le second tour, je préférerais qu'on prévoie que seuls pourront se présenter ceux qui auront au moins 10 % des voix. Deux millions de voix, c'est déjà de quoi écarter une bonne quantité de gêneurs.

GdG. - Cette disposition ne peut pas être retenue. Le but de l'élection du Président de la République au suffrage universel, c'est que l'on place à la tête de l'État quelqu'un qui soit élu par la majorité. Sinon, le caractère de la fonction présidentielle ne serait pas respecté. Le Président serait un minoritaire. Il ne pourrait pas exercer ses fonctions.

Triboulet - Je ne saurais rejoindre M. Couve de Murville dans ses conclusions. Le ministre des Affaires étrangères considère le problème des élections comme un diplomate qui regarde avec calme les tempêtes depuis le rivage tranquille où il est lui-même installé. »

Le Général réagit pour défendre Couve, aussi vivement que si on l'avait lui-même attaqué :

« Les rivages où se tient le ministre des Affaires étrangères ne sont pas toujours aussi tranquilles que vous dites. »

Puis, comme s'il voulait se remettre en position arbitrale en donnant partiellement raison à Triboulet

« Il est vrai que, dans le cas particulier, il est affranchi de l'épreuve de l'élection. »

Triboulet. - Le ministre des Affaires étrangères ne se rend pas compte que l'élite nous est farouchement hostile.

GdG. - L'élite ? Vous voulez dire : ce qui se donne pour l'élite.

Pisani. - 1) Tout en étant favorable à l'élection au suffrage universel, je ne suis pas d'accord avec l'interprétation qui en est donnée (c'est-à-dire : *que vous venez de nous donner*). Je ne crois pas qu'il s'agisse d'une simple confirmation de la Constitution, mais bel et bien d'une réforme fondamentale.

«2) L'hypothèque communiste est un grave danger. Il est possible que le communiste soit le premier au premier tour. En tout cas, c'est le candidat le mieux placé au point de vue de l'anticommunisme qui sera en tête soit après lui, soit peut-être avant lui ; il aura été désigné non pas en fonction de sa capacité à diriger le pays, mais en fonction de son anticommunisme. Voilà un clivage bien fâcheux : communistes d'un côté, anticommunistes de l'autre

« Ces dispositions ne permettent pas l'organisation politique de la France autour des deux tendances qui seraient les plus nécessaires pour l'avenir du pays : le centre droit et le centre gauche.

« 3) Il me paraît redoutable de jeter l'opprobre sur les élus ou les élites. Nous n'avons pas le droit de déjuger nos élus : ce serait une façon de remettre en cause le suffrage universel ! Et les élites, les relais d'opinion, je ne vois pas comment une société pourrait s'en passer.

« 4) Rien n'est plus facile que de se faire pousser en avant par 100 maires ruraux.

(Au bout de la table, Maziol, à voix basse : "Si c'était si facile, Pisani ne se serait pas fait battre aux cantonales !")

« Il faudrait aller au moins jusqu'à 1 000, pour éviter l'éparpillement qui mettrait le candidat communiste en situation privilégiée. A cet égard, ce texte n'apaise pas mes scrupules. Pas plus qu'à d'autres égards. »

### **Conseil du 2 octobre 1962.**

Ce texte lourd de conséquences — même si le Général tente de les minimiser, chacun de nous les ressent bien — revient une troisième et dernière fois devant nous.

GdG : « Quelqu'un a-t-il des observations ultimes à présenter à propos du projet de loi référendaire qui doit être publié demain matin au *Journal officiel* ?

Brogie. - Ne pourrait-on saisir cette occasion pour introduire en France une réforme indispensable, étant donné notre fâcheuse tendance à l'abstention : le vote obligatoire ?

GdG. - Voilà un sujet grave. Il ne faut pas du tout exclure cette réforme. Rien n'empêche qu'à l'avenir, lorsqu'on mettra au point une loi électorale, on prévoie le vote obligatoire, tout aussi bien pour l'élection du Président de la République, que pour l'élection des parlementaires, ou pour un référendum. Mais je ne crois pas qu'il y ait lieu de poser une nouvelle question dans un projet de loi qui est déjà très volumineux.

Giscard. - Pourquoi mettre en préambule au texte du projet de loi : "Le peuple français, usant de son pouvoir constituant" ? Si l'on veut faire référence à l'article 11, qu'on le fasse. Mais à quoi

sert d'édicter un principe général sur le pouvoir constituant que détiendrait le peuple ? N'est-ce pas donner des verges pour nous faire fouetter ?

GdG (se tournant vers Giscard). - Je suis d'accord avec vous. Il ne faut pas se cacher derrière son petit doigt. Je ne vois pas pourquoi le recours que nous faisons à l'article 11 n'oserait pas dire son nom. Il faut prendre le taureau par les cornes, comme toujours dans les grandes occasions. C'est bien l'article 11 qu'on utilise.

Pompidou (qui a fait la grimace pendant que Giscard parlait). - J'avais mis la formule "usant de son pouvoir constituant", de manière à éviter qu'on ne discute s'il s'agissait de l'article 11 ou d'autre chose. Mais je reconnais que cette affirmation de principe avait quelque chose de provocant. »

Le Général s'est rallié à la suggestion de Giscard parce qu'il veut être provocant; et Pompidou, parce qu'il veut éviter de l'être.

GdG. (s'adressant à Pompidou) : « Pourquoi êtes-vous passé de 100 à 200 parrains ? C'est trop ! 100 sont bien suffisants. Ou bien les élus accordent une véritable investiture, et alors il faut y aller carrément, comme le souhaitait le ministre de l'Agriculture (Pisani), en procédant à une véritable élection préalable par un collège restreint. Ou bien on renonce à ce système, on adopte le suffrage universel dans toute son ampleur : et alors, il ne doit pas y avoir de condition préalable. »

Pompidou fait remarquer que Coste-Floret (Professeur de droit, député MRP, ancien ministre) préconise 150 parrains. Alors, si on veut se concilier le MRP... (rires).

GdG. (sans contester l'opportunité d'une telle conciliation) : « Coste-Floret a voulu couper la poire en deux. Coupons-la nous aussi. Allons-y pour 150. »

Mais, comme cette remarque fait rire, le Général rengaine sa proposition de compromis et conclut : « Allons ! Disons 100. C'est tout de même moins torde. »

Personne n'ose plus revenir sur le verdict du Général. Pourtant, une forte majorité des ministres demandait 500 ou 1 000 au moins. Couve était tout à fait isolé en trouvant que 100, c'était déjà trop (il est vrai qu'il était déjà isolé en se déclarant dès 1958 favorable à l'indépendance algérienne - et l'Histoire lui a donné raison).

GdG : « Il nous reste à fixer la date du référendum.

Pompidou. - Il y a intérêt à aller le plus vite possible. Délai minimum : dimanche 28 octobre.

Grandval. - Si la censure est votée, n'y aurait-il pas avantage à ce que les élections et le référendum aient lieu le même jour ? (Les ministres, comme Grandval, ont assimilé l'avertissement discret du Général : la censure entraînera aussitôt la dissolution. Alors qu'on ne s'en doute pas en dehors de cette enceinte.)

GdG. - Nous verrons bien. Dans ce cas, ce que notre décret d'aujourd'hui aura fait, un autre décret pourra le défaire. S'il le faut, nous pourrions aligner les deux dates. »

Pompidou expose avec impartialité les raisons pour et contre un décalage de dates.

« *Avantages* : le premier tour bénéficierait de l'effet de choc produit par les résultats du référendum (s'il est bon !). On constaterait alors un gain entre le référendum et le premier tour - comme entre le premier tour et le second tour des élections législatives de 1958 en faveur de l'UNR. La vague ne peut pas se gonfler si le premier tour est couplé avec le référendum.

« *Inconvénients* : ceux qui auront voté *oui* pour de Gaulle au référendum n'éprouveront pas le besoin de recommencer une semaine après. Estimant avoir soutenu de Gaulle lui-même au référendum, ils refuseront de s'engager pour ses soldats la

semaine suivante ; ou bien encore, ils auront voté pour de Gaulle contraints et forcés, de peur que de Gaulle s'en aille ; mais ils se défouleront aux élections. Au contraire, dans la mesure où tout se fait le même jour, il n'est pas possible de mettre dans une urne le bulletin *oui* et, dans l'autre, un bulletin pour celui qui dit *non*.»

Pompidou conclut cependant qu'il vaudrait mieux que la date du référendum et celle des élections ne coïncident pas, et que l'on vote trois dimanches de suite : référendum, premier tour, deuxième tour. Après discussion, le Général décide finalement de découpler davantage encore les deux opérations : la campagne législative ne commencera qu'après le référendum.

Je soulève la question des rapatriés, que l'obligation de résidence pendant six mois exclut du scrutin. Je demande qu'ils bénéficient du même régime que les militaires, lesquels peuvent voter là où ils se trouvent.

« Ils vont voter massivement contre nous, mais il serait surprenant que le résultat se joue à quelques centaines de milliers de voix près. Et ce serait un geste élégant, ou simplement équitable, qui contribuerait à les faire entrer dans la communauté nationale, après le traumatisme qu'ils viennent de subir. »

Joxe fait des difficultés : « Un certain nombre de rapatriés n'ont pas intérêt à se faire connaître, car ils ont des choses à se faire reprocher. Il y a beaucoup de rapatriés honteux, qui se confondent avec l'OAS.

AP. - Raison de plus. Ceux-là ne chercheront pas à s'inscrire. »

Le Général est resté silencieux. J'étais sûr que dès que les mots d'équité et d'élégance auraient été prononcés, il ne ferait pas d'hostilité. Personne ne souffle mot. Il conclut sobrement : « Le droit de vote est accordé aux rapatriés, ou plus exactement à ceux d'entre eux qui se sont fait inscrire dans les services du ministre des Rapatriés. » (Il ne dit jamais *ministère* : un ministère n'a pas d'existence propre; seul compte le responsable, qui, en l'occurrence, est censé prendre lui-même les inscriptions.)

#### **Document 4 :**

Le maintien de la durée septennale évite une dénaturation de nos institutions tout en préservant un équilibre fondé notamment sur la fonction arbitrale du Président.

Les risques auxquels exposerait la réduction à cinq ans du mandat présidentiel, ainsi ramené à la même durée que le mandat parlementaire, peuvent paraître très excessifs par rapport au gain qui en résulterait en termes de coïncidence des majorités et de contrôle plus fréquent de l'attribution du pouvoir exécutif.

1°) En premier lieu, le quinquennat conduit nécessairement à un régime présidentiel marqué par l'effacement du Premier Ministre réduit à un rôle de chef d'état-major. Un chef d'État dont la durée de mandat serait la même que celle de l'Assemblée nationale et qui disposerait dans cette assemblée d'une majorité fidèle risquerait de rencontrer des limites bien réduites à son pouvoir.

Si ces deux mandats ne coïncidaient pas, la France se trouverait en situation de campagne électorale permanente.

Ainsi la réduction de l'exécutif à la seule personne du Président ferait en réalité de celui-ci le véritable Premier Ministre. Or, il est singulier de vouloir tout à la fois réduire dans le temps les pouvoirs dévolus au chef de l'État et, dans cette durée, les renforcer et les étendre plus encore.

2°) En second lieu, l'effacement du Premier Ministre et la consécration du chef de l'État comme chef d'une majorité présidentielle sont en contradiction avec la fonction arbitrale dévolue au chef de l'État par nos institutions.

Une durée de sept ans permet au contraire au chef de l'État de prendre un certain recul par rapport aux autres acteurs du jeu politique.

On peut certes discuter de la réalité de la fonction arbitrale, il n'en reste pas moins que, en cas de crise comme en cas de non coïncidence des majorités, cette fonction n'est pas dépourvue d'importance. En outre, la force symbolique qu'elle revêt dans notre tradition nationale ne doit pas être sous-estimée. La supprimer risquerait de modifier si profondément la perception qu'ont les Français de la charge suprême que ce serait là porter une atteinte certaine à la réalité même de nos institutions.

3°) Une longévité du chef de l'État supérieure à celle de la législature paraît enfin de nature à mieux assurer l'autorité du Président de la République dans la conduite des affaires internationales sans que l'on puisse dire que le chef de l'État ne connaît durant sept ans aucune sanction à son action : d'une part, en droit, l'attribution du pouvoir parlementaire tous les cinq ans a bien pour effet de confirmer ou d'infirmer les orientations politiques du Président de la République et, dans ce dernier cas, de lui retirer une part substantielle de ses pouvoirs; d'autre part, la France vit en fait, comme les autres démocraties comparables, sous la pression conjuguée de l'opinion perpétuellement sollicitée par la voie des sondages et du débat politique organisé et largement médiatisé. Assurer une assez longue durée au chef principal de l'exécutif paraît souhaitable d'autant qu'il est difficile de soutenir que le fait de conserver la durée du mandat aboutirait à dénaturer les institutions qui ont trouvé leur équilibre actuel autour de cette durée. Dans ces conditions, assurer cette durée ne paraît pas un inconvénient si grave qu'il faille, en la réduisant, altérer par là le caractère même du régime.

#### **Document 5 :**

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution, et notamment ses articles 6 et 7;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel;

Vu la loi n° 62-1292 du 6 novembre relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, et notamment son article 3;

Vu la loi du 31 mars 1928 sur le recrutement de l'armée, et notamment son article 7;

Vu l'ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires, et notamment son article 3;

Vu le décret n° 64-231 du 14 mars 1964 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi n° 82-1292 du 6 novembre 1962 susvisée, et notamment son article 7;

Vu la décision du Conseil constitutionnel en date du 15 mai 1969 arrêtant la liste des candidats à l'élection du Président de la République;

Vu la réclamation présentée par M. Louis Ducatel, demeurant 40, avenue Foch, à Paris XVIème, ladite réclamation enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel le 17 mai 1969, et dirigée contre l'établissement de la liste des candidats à la Présidence de la République arrêtée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 15 mai 1969;

Oùï le rapporteur en son rapport;

1. Considérant que ta réclamation de M. Ducatel tend à contester la régularité de la candidature de M. Alain Krivine à la Présidence de la République un raison de sa situation militaire;

2. Considérant que toute limitation à l'exercice d'un droit civique ne peut s'interpréter que restrictivement;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 3-II de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 susvisée relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel « les opérations électorales sont organisées selon les règles fixées par les articles 1er à 52... du Code électoral »; que selon l'article L. 44 dudit Code « Tout Français et toute Française ayant vingt-trois ans accomplis peuvent faire acte de candidature et être élus, sous réserve des cas d'incapacité ou d'inéligibilité prévus par la loi » et que le seul cas d'inéligibilité prévu par la loi et relatif à la situation militaire des candidats fait l'objet de l'article L. 45 du même Code, qui dispose que « nul ne peut être élu s'il ne justifie avoir satisfait aux obligations de la loi sur le recrutement de l'année »;

4. Considérant que l'article L. 45 précité du Code électoral codifie les dispositions de l'article 7 de la loi du 31 mars 1928 relative au recrutement de l'armée, aux termes duquel « nul ne peut être investi de fonctions publiques, même électives, s'il ne justifie avoir satisfait aux obligations imposées par la présente loi, laquelle couvre l'ensemble des obligations militaires dues par les citoyens; qu'il résulte de cette disposition que le législateur a entendu subordonner l'accès à ces fonctions électives à la condition que les intéressés aient rempli les obligations militaires correspondant à leur âge et à leur situation au regard de la loi sur le recrutement; que cette condition est donc remplie par ceux qui, étant appelés sous les drapeaux pour accomplir leur service actif, ont déferé à cet appel; que tel est le cas de M. Alain Krivine;

5. Considérant que, si les dispositions de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires subordonnent l'éligibilité aux assemblées parlementaires au fait d'avoir définitivement satisfait aux prescriptions légales concernant le service militaire actif, la différence de situation qui en résulte avec les dispositions précitées de l'article L. 45 ne saurait, pour surprenante qu'elle soit, autoriser le Conseil constitutionnel à ajouter une condition d'éligibilité à celles exigées par les dispositions législatives sus-rappelées concernant l'élection du Président de la République.

Décide :

ARTICLE 1<sup>er</sup>. - La réclamation susvisée de M. Ducatel est rejetée.

ART. 2. - La présente décision sera publiée au Journal Officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 17 mai 1969. (*J.O.* 18 mai 1969, p. 4975).

#### **Document 6 :**

1. 5 décembre 1965 : Inscr. 28 910 581; Vot. 25 502 916 (88,21%); Expr. 24 254 556

Ch. de Gaulle 10 828 521 (44,64%); F. Mitterrand 7 694 005 (31,72%); J. Lecanuet 3 777 120 (15,57%); J.-L. Tixier-Vignancour 1 260 208 (5,19%); P. Marcilhacy 415 017 (1,71%); M. Barbu 279 685 (1,15%).

19 décembre 1965 : Inscr. 28 912 704, Vot. 24 371 647 (84,29%), Expr. 23 703 434;

Ch. de Gaulle 13 083 699 (55,19%); F. Mitterrand 10 619 735 (44,81%).

2. 1er juin 1969 : Inscr. 29 513 361, Vot. 22 898 960 (77,59%), E. 22 603 924

G. Pompidou 10 051 783 (44,46%); A. Poher 5 268 613 (23,30%); J. Duclos 4 808 285 (21,27%); G. Defferre 1 133 222(5,01%); M. Rocard

816 470 (3,61%); L. Ducatel 286 447 (1,26%); A. Krivine 239 104 (1,05%).

15 juin 1969 : Inscr. 29 500 334, Vot. 20 311 287 (68,85%), Expr. 19 007 489

G. Pompidou 11 064489 (58,21%); A. Poher 7 943 118 (41,79%).

3. 5mai1974 : Inscr. 30 602 953, Vot. 25 775 743 (84,23%), Expr. 25 538 636

F. Mitterrand 11 044373 (43,24%); V. Giscard d'Estaing 8 326 774 (32,60%); J. Chaban Delmas 3 857 728 (15,10%); J. Royer 810 540 (3,17%); A. Laguiller 595 247 (2,33%); R. Dumont 337 800 (1,32%); J.-M. Le Pen 190 921 (0,74%); E. Muller 176 279 (0,69%); A. Krivine 93 990 (0,36%); B. Renouvin 43 722 (0,17%); J.-C. Sebag 42 007 (0,16%); G. Héraud 19 255 (0,07%).

19 mai 1974 : Inscr. 30 600 775, Vot. 26 724 595 (88,33%), Expr. 26 367 807

V. Giscard d'Estaing 13 396 203 (50,81%); F. Mitterrand 12 971 604 (49,19%).

4. 26 avril 1981 : Inscr. 36 398 859, Vot. 29 516 082 (81,09%), Expr. 29 038 117

V. Giscard d'Estaing 8 222 432 (28,31%); F. Mitterrand 7 505 848 (25,84%); J. Chirac 5 225 848 (17,99%); G. Marchais 4 456 922 (15,35%); B. Lalonde 1126 254 (3,87%); A. Laguiller 668 057 (2,30%); M. Crépeau 642 847 (2,21%); M. Debré 481.821 (1,65%); M-F. Garaud 386 623 (1,33%); H. Bouchardeau 321 353 (1,10%).

10 mai 1981 : Inscr.36 396 762, Vot. 31 249 552 (85,86%), Expr. 30 350 568

F. Mitterrand 15 708 262 (51,76%); V. Giscard d'Estaing 14 642 306 (48,24%).

5. 24 avril 1988 : Inscr.38 128 507, Vot. 31 027 972 (81,37%), Expr. 30 406 038

F. Mitterrand 10 367 220 (34,09%); J. Chirac 6 063 514 (19,34%); R. Barre 5 031 849 (16,54%>); J.-M. Le Pen 4 375 894 (14,19%); A. Lajoinie 2 055 995 (6,76%); A. Waechter 1 149 642 (3,78%); P. Juquin 639 017 (2,10%); A. Laguiller 606 017(1,99%); P. Bousset 116 823 (0,38%).

8 mai 1988 : Inscr.38 168 869, Vot. 32 085 071 (84,06%), Expr. 30 923 249

F. Mitterrand 16 704 279 (54,02%); J. Chirac 14 218 970 (45,98%).

6. 23 avril 1995 : Inscr. 39 992 912, Vot. 31 145 794 (77,88%), Expr. 30 462 633

L. Jospin 7 097 786 (23,23%); J. Chirac 6 348 375 (20,84%); E. Balladur 5 658 796 (18,58%); J.-M. Le Pen 4 570 838 (15,00%); R. Hue 2 632 460 (8,64%); A. Laguiller 615 552 (5,30%); Ph. de Villiers 1 443 186 (4,74%); D. Voynet 1 010 681 (3,32%); J. Cheminade 84 959 (0,29%).

7 mai 1995 : Inscr. 39 976 944, Vot. 31 845 819 (79,66%), Expr. 29 943 671

J. Chirac 15 763 027 (52,64%); L. Jospin 14 180 644 (47,36%).

7. 21 avril 2002 : Inscr. 41 194 689, Vot. 29 495 733 (71,6%), Expr. 28 498 471

J. Chirac 5 665 855 (19,88%);J.-M. Le Pen 4 804 713 (16,86%); L. Jospin 4 610 113 (16,18%); F. Bayrou 1 949 170 (6,84%); A. Laguiller 1 630 045 (5,72%); J.-P. Chevènement 1 518 528 (5,33%); N. Mamère 1 495 724 (5,25%); O. Besancenot 1 210 562 (4,25%); J. Saint-Josse, 1 204 689 (4,23%); A. Madelin 1 113 484 (3,91%); R. Hue 960 480 (3,37%); B. Megret 667 026 (2,34%); C. Taubira 660 447 (2,32%); C. Lepage 535 837 (1,88%); C. Boutin 339 112 (1,19%); D. Gluckstein 132 686 (0,47%).

5 mai 2002 : Inscr. 41 191 009, Vot. 32 832 295 (79,71%), Expr. 31 062 988

J. Chirac 25 537 956 (82,2%); J.-M. Le Pen 5 525 032 (17,8%).

*Fiche n° 7*

**LA DOMINATION DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE**

**BIBLIOGRAPHIE**

- BERSTEIN (S.), *Chef de l'Etat*, Colin, coll. Histoire au présent, 2002.
- BIGAUT (C.), *Le Président de la République*, La Documentation française (coll. Documents d'étude), n° 1.06, éd. 2003.
- “Le Président de la République”, *Pouvoirs* n° 41, 1987.
- “Le Président de la République”, *RFDC* vol. 25, 1996.
- CAMY (O.), “Le chef de l'État est-il souverain ?”, *RFDC* 1996.3.
- DUVERGER (M.), *La monarchie républicaine*, Laffont, 1974.
- FAVOREU (L.), “La Cour de cassation, le Conseil constitutionnel et la responsabilité pénale du Président de la République”, *D.* 2001.336 et *RFDC* 2002.7.
- LACROIX (B.) et LAGROYE (J.), *Le Président de la République : usages et genèses d'une institution*, PFNSP, 1992.
- MASSOT (J.), *L'arbitre et le capitaine*, Flammarion, 1987.
- PACTET (P.), “Le Président de la République et le respect de la Constitution”, *Mélanges J. Velu*, Bruylant, 1992.
- RICHIR (I.), *Le Président de la République et le Conseil constitutionnel*, PUF, 1998.
- WAHL (N.) et QUERMONNE (J.-L.) dir., *La France présidentielle. L'influence du suffrage universel sur la vie politique*, Presses FNSP, 1995.
- YOLKA (P.), “Le pouvoir de nomination du Président de la République sous la V<sup>ème</sup> République”, *RD pub.* 1999.719.
- ZARKA (J.-C.), *Le Président de la République*, Ellipses, 1995.

**DOCUMENTS**

- Document 1 :** DEBRE (M.), *Discours devant le Conseil d'État*, 27 août 1958 (extraits).
- Document 2 :** MITTERRAND (F.), *Le Coup d'État permanent*, rééd. UGE, 1993 (pp. 88-89 et 112-113).
- Document 3 :** AVRIL (P.), *Un président pour quoi faire ?*, Seuil, 1965, pp. 34 ss.
- Document 4 :** PEYREFITTE (A.), *C'était de Gaulle*, Fayard, t. II, 1997, pp. 618 ss.
- Document 5 :** DANIEL (J.), *Les religions d'un président*, Grasset, 1988, p. 299.
- Document 6 :** GISCARD D'ESTAING (V.), *Discours de Verdun-sur-le-Doubs*, 27 janvier 1978 (extraits).
- Document 7 :** CAPITANT (R.), “Une erreur monstrueuse”, 25 nov. 1966, *Écrits politiques*, pp. 419-420.
- Document 8 :** DE GAULLE (C.), Conférence de presse du 31 janvier 1964 (extraits).



## **EXERCICES SUGGÉRÉS :**

### **Compositions écrites, exposés oraux, plans détaillés, fiches techniques :**

- *Le chef de l'Etat est-il souverain ?*
- *La responsabilité du Président de la République.*
- *Arbitrage présidentiel ou arbitrage populaire ?*
- *La dissolution présidentielle*

### **Épreuve pratique : Commentaire de document**

- *Commenter l'article 5 de la Constitution du 4 octobre 1958.*



## Document 1 :

Si vous me permettez une image empruntée à l'architecture, je dirai qu'à ce régime parlementaire neuf, et à cette Communauté qui commence à s'ébaucher, il faut une clef de voûte. Cette clef de voûte c'est le président de la République.

### • *Ses pouvoirs*

Chaque fois, vous le savez, qu'il est question, dans notre histoire constitutionnelle, des pouvoirs du président de la République, un curieux mouvement a pu être observé; une certaine conception de la démocratie voit, *a priori*, dans tout président de la République, chef de l'État, un danger et une menace pour la République. Ce mouvement existe encore de nos jours. N'épiloguons pas et admirons plutôt la permanence des idéologies constitutionnelles.

Le président de la République doit être la clef de voûte de notre régime parlementaire. Faute d'un vrai chef d'État, le gouvernement, en l'état de notre opinion, en fonction de nos querelles historiques, manque d'un soutien qui lui est normalement nécessaire. C'est dire que le président de notre République ne peut être seulement, comme en tout régime parlementaire, le chef d'État qui désigne le Premier ministre, voire les autres ministres, au nom de qui les négociations internationales sont conduites et les traités signés, sous l'autorité duquel sont placées l'armée et l'administration. Il est, dans notre France où les divisions intestines ont un tel pouvoir sur la scène politique, le juge supérieur de l'intérêt national. A ce titre, il demande, s'il l'estime utile, une deuxième lecture des lois dans le délai de leur promulgation (disposition déjà prévue et qui est désormais classique) ; il peut également (et ces pouvoirs nouveaux sont d'un intérêt considérable) saisir le Comité constitutionnel s'il a des doutes sur la valeur de la loi au regard de la Constitution. Il peut apprécier si le référendum, qui doit lui être demandé par le Premier ministre ou les présidents des Assemblées, correspond à une exigence nationale. Enfin il dispose de cette arme capitale de tout régime parlementaire qui est la dissolution.

Est-il besoin d'insister sur ce que représente la dissolution ? Elle est l'instrument de la stabilité gouvernementale. Elle peut être la récompense d'un gouvernement qui paraît avoir réussi, la sanction d'un gouvernement qui paraît avoir échoué. Elle permet entre le chef de l'État et la nation un bref dialogue qui peut régler un conflit ou faire entendre la voix du peuple à une heure décisive.

Ce tableau rapidement esquissé montre que le président de la République, comme il se doit, n'a pas d'autre pouvoir que celui de solliciter un autre pouvoir : il sollicite le Parlement, il sollicite le Comité constitutionnel, il sollicite le suffrage universel. Mais cette possibilité de solliciter est fondamentale.

En tant que président de la Communauté, le président de la République dispose de pouvoirs qui ne sont pas de même nature car il n'est plus, là, le chef d'un État parlementaire. Il est le chef d'un régime politique collégial, destiné par l'autorité de son président, et par l'autorité des gouvernements membres, à faciliter la création d'une politique commune. Le président de la Communauté représente toute la Communauté et c'est à cet égard que son autorité en matière de défense nationale et d'affaires étrangères est essentielle. Il préside le Conseil exécutif, il saisit le Sénat de la Communauté.

À ces pouvoirs normaux du chef de l'État, soit en tant que président de la République parlementaire, soit en tant que président de la Communauté, le projet de Constitution ajoute des pouvoirs exceptionnels. On en a tant parlé qu'on n'en parle plus, car, sans doute, certains esprits s'étaient un peu hâtés de critiquer avant de lire attentivement. Quand des circonstances graves,

intérieures ou extérieures, et nettement définies par un texte précis, empêchent le fonctionnement des pouvoirs publics, il est normal à notre époque dramatique, de chercher à donner une base légitime à l'action de celui qui représente la légitimité. Il est également normal, il est même indispensable, de fixer à l'avance certaines responsabilités fondamentales. À propos de cet article on a beaucoup parlé du passé. On a moins parlé de l'avenir, et c'est pourtant pour l'avenir qu'il est fait. Doit-on, en 1958, faire abstraction des formes modernes de guerre ? A cette question la réponse est claire : on n'a pas le droit, ni pour ce cas ni pour d'autres, d'éliminer l'hypothèse de troubles profonds dans notre vie constitutionnelle. C'est pour l'hypothèse de ces troubles profonds qu'il faut solennellement marquer où sont les responsabilités, c'est-à-dire les possibilités d'action.

### • *Sa désignation*

Cette responsabilité normale du chef de l'État en régime parlementaire, cette responsabilité normale du chef de l'État à la tête de la Communauté, cette responsabilité exceptionnelle du chef de l'État en période tragique, voilà qui exige que sa désignation soit entourée de soins particuliers.

Peut-on continuer, selon la tradition depuis 1875, de le faire désigner par les deux Chambres du Parlement ? Nous savons où mène un tel collège électoral; le président de la République est un arbitre entre les partis membres du Parlement, et cet arbitre, quelle que soit sa valeur morale, éprouve beaucoup de mal à sortir de l'étroit domaine où il est enfermé moins par les textes que par son mode d'élection. Il faut à la République et à la Communauté une personnalité qui soit bien plus qu'un arbitre entre les partis et il est peu probable qu'un collège électoral réduit au seul Parlement puisse aboutir au résultat souhaité. Au surplus, le Parlement, demain, sera la République seule, c'est-à-dire la métropole, les départements d'outre-mer, quelques territoires. Or des représentants de la Communauté doivent être présents si l'on veut marquer au départ la double fonction du président de la République.

Le suffrage universel ne donne pas un corps électoral normal dans un régime parlementaire. Le président, qui est l'élu du suffrage universel, est un chef politique attaché à l'œuvre quotidienne du gouvernement et du commandement : recourir au suffrage universel, c'est recourir à la constitution présidentielle qui a été écartée pour les raisons qui ont été dites au début de cet exposé.

On est alors mené par la force des choses à un collège composé d'élus politiques qui ne soient pas seulement les parlementaires : les conseillers généraux, les conseillers municipaux. La seule difficulté de ce collège est constituée par le grand nombre de petites communes et la représentation relativement faible des grandes villes. Ce problème est un problème politique, mais il faut bien voir qu'il est posé par une caractéristique nationale que nous devons admettre à moins de sombrer dans l'idéologie. La France est composée de milliers et de milliers de communes : ce fait est un fait français, un des aspects fondamentaux de notre sociologie. Les inconvénients de cette force considérable des petites communes doivent, il est vrai, être corrigés. Le projet qui vous est soumis accorde aux grandes villes une représentation équitable en donnant à leurs Conseils municipaux la possibilité d'élire des électeurs supplémentaires proportionnellement à la population ; en réduisant par ailleurs la représentation des Conseils municipaux des communes et des petites villes soit au maire seul, soit au maire et à ses adjoints, soit à un petit nombre de conseillers municipaux, le projet rétablit un équilibre raisonnable. En même temps, sur des bases identiques, également très valables, on peut parvenir à une représentation dans le collège électoral du président de la République, des territoires et des futurs États de la Communauté.

Pour assurer la légitimité du chef de la République française, il faut donner à son corps électoral une image aussi conforme que possible de ce qu'est la France politique. Pour assurer la légitimité du chef futur de la Communauté, il faut assurer une participation raisonnable des États membres à ce collège électoral. Le projet s'est attaché à répondre à cette double préoccupation ; il n'aboutit donc pas, comme vous le voyez, à un mécanisme qui aurait été inventé pour faire élire le général de Gaulle, lequel n'a pas besoin d'un tel mécanisme. Le projet a pour ambition d'établir l'élection du président de la République sur des bases telles qu'il réponde aux nécessités de notre siècle.

## **Document 2 :**

(pp. 88-89) Sans doute cette évolution illustre-t-elle le propos que M. Chaban-Delmas, docile au souffleur, tint à Bordeaux lors des assises nationales de l'U.N.R. en 1959 : « Le développement du rôle constitutionnel du chef de l'État et la distinction qui peut s'établir en partant des textes, et qui s'établit effectivement davantage chaque semaine, sépare deux secteurs regroupant ensemble la totalité de l'action politique et que l'on peut nommer l'un, le secteur présidentiel ou réservé, et l'autre le secteur ouvert et libre... En fait le Secteur présidentiel comprend l'Algérie, la communauté, les Affaires étrangères, la Défense. Le secteur ouvert se rapporte au reste... » Ce langage amphigourique n'attira pas tout de suite l'attention : il annonçait en réalité le premier coup d'État du général de Gaulle. Le « secteur réservé » dont on ne décèle pas la moindre trace dans la Constitution, nonobstant l'inquiétante interprétation de M. Chaban-Delmas, ressemble comme un frère au secret du roi, du temps que l'on n'avait pas encore découvert que les affaires de l'État sont les affaires de la Nation, que là où une zone d'ombre échappe au regard du peuple il n'y a pas de République. Mais les partis se turent : on les délivrait de l'Algérie. Cela compensait les autres renoncements ! Dès lors le général de Gaulle put s'en donner à cœur joie, notamment sur son échiquier préféré, la politique extérieure. Naguère, en avançant ses corps de bataille un homme d'État pesait sur le destin du monde. Il obligeait ses contemporains à s'occuper de lui. Il pouvait déranger la tranquillité de son siècle et acheter la gloire, fût-ce au prix des malheurs et des humiliations que son peuple payait pour lui. De Gaulle ne dispose que de pions dérisoires mais il les pousse. Il a scruté les faiblesses de son époque et connaît admirablement les passions et les jeux qui agitent les hommes, les touches qui déclenchent les télétypes des chancelleries. Il convient d'exciter l'imagination, d'embrouiller les raisonnements. Froisser les amitiés classiques, sourire aux inimités, cela déplace du vent entre l'Est et l'Ouest. Et l'air qui bouge n'est-il pas une façon d'annoncer qu'on existe ? Chaque épisode de l'histoire diplomatique du gaullisme raconte l'humeur passagère du maître de la France. Mais il ne raconte que cela. Rien de ce qui s'accomplit sans de Gaulle n'est à ses yeux légitime. Une constitution n'est bonne que s'il la promulgue, la paix n'est désirable que s'il la signe, l'Europe n'est acceptable que s'il la scelle. L'œuvre accomplie de son vivant par d'autres l'insupporte. Jean Monnet et Robert Schuman qui ont donné corps à l'Europe, John Kennedy et Nikita Krouchtchev qui ont concrétisé la coexistence pacifique l'ont agacé si prodigieusement qu'il a boudé Moscou et raté de peu le torpillage de Bruxelles. La valeur d'une négociation ne se mesure pas pour lui aux avantages qu'obtiennent ses diplomates mais à la manière dont ses partenaires se comportent à son égard. Pourvu que la Hollande et l'Allemagne s'inclinent devant le terme qu'il a fixé unilatéralement aux discussions sur le marché commun agricole, il lâche ce qu'il faut sur les autres modalités. Le contenu de l'accord l'intéresse moins que le délai, clause de prestige. Il fallut attendre qu'elle se levât à l'heure de son choix pour que de Gaulle commençât à considérer l'Europe comme son bien et s'accommodât de ses progrès.

La rupture avec la Guinée fut consommée en 1958 non parce que ce pays choisit l'indépendance, option prévue par notre Constitution, mais parce que le *non* de Sekou Touré au référendum rompait l'unanimité africaine et baissait la moyenne des suffrages plébiscites. De Gaulle ne tolère que les libertés qu'il octroie. Du coup la Guinée fut chassée du paradis gaulliste. On vida ses tiroirs, on rappela ses fonctionnaires, on étrangla sa monnaie, on coupa ses crédits, on aveugla ses fenêtres sur l'Occident.

(pp. 112-113) Cela a commencé par l'insidieuse infiltration de poisons subtils dans l'organisme constitutionnel. Il n'y a pas d'article de la Constitution, en effet, dont on puisse dire qu'il offense franchement les règles démocratiques - sinon l'article 16 qui confie les pleins pouvoirs au président de la République « lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu ». Mais le général de Gaulle n'a même pas besoin de circonstances exceptionnelles pour parvenir à ses fins : plusieurs dispositions habilement ajoutées l'une à l'autre lui en donnent le moyen. Par exemple, coincée entre l'article 34 qui énumère limitativement ses attributions législatives, l'article 38 qui autorise le gouvernement à mordre, avec son accord et pour un temps limité, sur ces attributions, et l'article 16 qui ne fixe aucun délai au droit du président de la République de les prendre toutes, l'Assemblée nationale a vu sa compétence se rétrécir au point qu'elle lui est aujourd'hui contestée jusque dans son principe. Certes il convenait d'arrêter la boulimie parlementaire qui avait contraint la III<sup>ème</sup> République finissante à légiférer par décrets-lois et la II<sup>ème</sup> à biaiser avec ses principes. Accroître le domaine du gouvernement et diminuer d'autant le domaine du Parlement n'a en soi rien de choquant dès lors qu'il s'agit de restituer au premier ce que le second lui a indûment dérobé. Mais le dessein du général de Gaulle est d'une toute autre nature. Dans une démocratie loyale où le gouvernement serait responsable de sa politique devant le Parlement il n'y aurait pas lieu de s'inquiéter outre mesure de cet article 34 qui borne le pouvoir de la loi puisque, en dernier ressort, le Parlement resterait juge de cette politique. Mais dans une dictature camouflée le même article devient l'instrument rêvé du pouvoir absolu. Le garde des Sceaux, M. Foyer, n'en a pas fait mystère : « En fait d'édiction des règles de Droit, a-t-il déclaré, le 30 mai 1963, devant l'Assemblée générale du Conseil d'État, les principes anciens sont désormais inversés. C'est au gouvernement qu'appartient la compétence de droit commun. Le Parlement ne conserve plus qu'une compétence d'attribution qui doit être limitativement interprétée. Le dualisme des sources de la régie du Droit emporte une nouvelle et considérable conséquence. A peine de priver de sens le système des articles 34 et 37 de la Constitution il convient d'admettre que les règlements autonomes ne sont subordonnés qu'à la Constitution et aux principes généraux du Droit public qu'elle consacre. Il était sans grand intérêt, hier, de distinguer entre les principes généraux qui avaient valeur constitutionnelle et ceux qui, simple généralisation des règles posées par la loi écrite, n'avaient que la force de la loi ordinaire. Les uns et les autres étaient supérieurs au règlement. La distinction me semble aujourd'hui d'une importance extrême. Si les solutions anciennes demeurent assurément applicables aux règlements pris pour l'exécution des lois, seuls doivent, en saine logique, l'emporter sur les règlements de l'article 37 et, à plus forte raison, sur les ordonnances, les principes doués de la force constitutionnelle. »

On me pardonnera d'avoir cité ce texte au style enchevêtré, mais il vaut d'être traduit tant il est révélateur. Au moins serai-je d'accord avec le légiste privé du général de Gaulle sur ce point : oui, la distinction nouvelle est « d'une importance extrême ». Avant 1958, en effet, il n'était pas concevable de se demander si la loi était soumise aux principes généraux du droit puisque

ceux-ci n'avaient pour objet que de suppléer les insuffisances ou d'éclairer les obscurités de la loi. Depuis 1958, en retirant à la loi son caractère souverain et en affranchissant le règlement de son ancienne et inconditionnelle subordination, la Constitution impose aussi bien à la loi qu'au « règlement autonome » le respect des principes généraux du droit. Et ceci d'autant plus que le plus grand nombre des actes d'administration, ayant pris le galon et ayant accédé au rang de « règlements autonomes », cessent d'être subordonnés à la loi, échappent à la suprématie du Parlement et au contrôle du Conseil d'État et ne relèvent plus que des principes de philosophie politique exprimés par la Constitution et dont l'interprétation reste elle-même indéfinie.

Mais quels sont ces principes ? Et quelle est leur autorité ? A titre d'exemple, si l'on sait ce que contiennent l'article 2 de la Constitution : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale », et l'article 3 : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum »; et l'article 4 : « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement »; et l'article 64 : « Les magistrats du siège sont inamovibles »; et l'article 66 : « Nul ne peut être arbitrairement détenu »; et l'article 72 : « Les collectivités territoriales de la République s'administent librement par des conseils élus », on hésitera avant d'écrire que les mouvements de la V<sup>ème</sup> République s'y sont honnêtement et tristement conformés ! En réalité ces principes ne sont que nuage de fumée pour les dirigeants gaullistes. Face à la loi que votent les représentants du peuple se dresse désormais le « règlement autonome » qu'édicte le gouvernement, lui-même inspiré par le chef de l'État. Deux pouvoirs légiférants coexistent. Quant au juge de leurs conflits, si quelqu'un toutefois ose en appeler devant lui d'un manquement ou d'une forfaiture, ce sera ou bien le Conseil constitutionnel, le plus domestique des corps domestiques du général de Gaulle, ou bien le peuple - saisi par référendum à l'initiative du général de Gaulle d'une ou de plusieurs questions rédigées par le général de Gaulle, au gré d'une procédure inventée par le général de Gaulle. On voit que celui-ci, en même temps qu'il s'est octroyé le « secteur réservé », a fait une jolie rafla dans le secteur non réservé ! Bref, secteur réservé + règlement autonome, il ne manque plus un bouton de guêtre à la revue de détail du pouvoir absolu.

### **Document 3 :**

Dans sa conférence de presse du 11 avril 1961, par exemple, le général de Gaulle a ironisé sur les « *exégètes qui s'incommodent de ne pouvoir faire entrer la Constitution dans l'un des deux moules rigides qui seraient, à les en croire, les seules conceptions possibles pour les institutions de la France* ».

Après avoir refusé l'alternative du régime présidentiel et du régime parlementaire, le président de la République ajoutait : « *Je ne vois pas du tout pourquoi la France serait, ou bien vouée à l'instabilité, à l'inconsistance et à l'impuissance d'un régime d'assemblée, ou bien contrainte d'appliquer les règles qui conviennent à l'Amérique du Nord* », et il concluait : « *Disons si vous le voulez, que notre Constitution est à la fois parlementaire et présidentielle, à la mesure de ce que nous commandent, à la fois, les besoins de notre équilibre et les traits de notre caractère.* »

Comme la Grande-Bretagne et les États-Unis, la France aurait ainsi dégagé un type de Gouvernement qui conviendrait à son équilibre et à son caractère. Aux deux logiques précédentes, une troisième s'ajouterait, qui porterait la marque du génie national... Pourquoi pas ?

Encore faut-il y regarder de plus près, en recherchant les traits originaux de la réponse gaulliste au double problème de la transmission du pouvoir et de sa régulation.

Le président de la République a dit souvent le général de Gaulle, est la *clé de voûte* de l'édifice constitutionnel. Il serait d'ailleurs vain de s'attarder au rôle Parlement car cela reviendrait à interroger les ombres de la caverne, alors que la réalité est au-dehors. Regardons donc le Soleil, et pour en mesurer l'éclat, rapprochons-en les deux chefs d'État correspondant aux logiques traditionnelles.

Le chef de l'État parlementaire est un monarque qui règne et ne gouverne pas. Il incarne une communauté et se trouve le dépositaire d'une sorte de légitimité latente que seuls les pouvoirs issus du suffrage universel mettent en œuvre. Il est, en ce qui concerne le fonctionnement des institutions, un arbitre au sens sportif du terme, qui siffle les fautes, remet la balle en jeu et constate le score. Là se borne son rôle, qui est moins négligeable qu'on affecte de le penser du point de vue de la vie végétative d'une nation dont il est un peu la mémoire et le témoin, ainsi que la reine d'Angleterre, le président de la République fédérale allemande ou le roi de Norvège nous en présentent le modèle. Traversons l'Atlantique et considérons le président des États-Unis. Il est certes le représentant de l'Union, mais élu pour quatre ans et leader d'un parti, il n'est nullement un arbitre : il est le capitaine d'une équipe victorieuse qui joue sous le contrôle de la Cour suprême. Si nous revenons alors en France, nous trouvons un chef d'État qui cumule les prérogatives du monarque irresponsable avec la force politique que confère l'élection au suffrage universel (bien qu'élu en 1958 par un collège restreint de notables, le général de Gaulle avait en fait été plébiscité par le référendum de septembre 1958 et confirmé à plusieurs reprises, en 1961 et 1962). Ce chef d'État décide souverainement, mais seulement pour les grandes questions, ou pour celles qu'il choisit d'évoquer en son conseil; pour le reste, il laisse son Gouvernement expédier les affaires courantes. Ce Gouvernement est en droit responsable devant le Parlement mais, composé de chefs de service et dirigé par son ancien directeur de cabinet, il tire en fait son autorité de la confiance du président de la République, comme l'expérience l'a démontré : lorsque M. Michel Debré a été remplacé en avril 1962 par M. Pompidou, ce ne fut pas à la suite d'une décision parlementaire ni du choix de l'UNR, ce fut l'effet d'une décision personnelle du général de Gaulle. Quand, au contraire, l'Assemblée censura M. Pompidou en octobre 1962, elle fut immédiatement dissoute... mais M. Pompidou, lui, demeura en fonction jusqu'à ce que de nouvelles élections aient ramené une majorité qui permit de le reconduire. La démission qu'il avait présentée le jour de la censure fut alors - mais alors seulement - acceptée et il fut aussitôt renommé. Cette double expérience confirme le caractère souverain de la magistrature présidentielle qui détient un pouvoir sans partage sur tous les organes de l'État, comme le général de Gaulle lui-même l'a exposé le 31 janvier 1964 : « *L'autorité indivisible de l'État est déléguée tout entière au président par le peuple qui l'a élu, et il n'y en a aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire, qui ne puisse être conférée ou maintenue autrement que par lui.* »

Par rapport aux schémas que l'observation des démocraties occidentales nous avait fournis, la différence majeure que présente cette conception est la substitution de la tutelle au dialogue. Tout le pouvoir, Charles de Gaulle l'a précisé, se trouve remis à un homme, et si celui-ci ne l'exerce pas, quotidiennement et dans le détail, il surveille le fonctionnement des institutions et se réserve d'intervenir en cas de besoin. Pour emprunter à l'activité des affaires une comparaison plus actuelle que la référence à la monarchie, ce type d'autorité est analogue à celle d'un président-directeur général, majoritaire au conseil d'administration, qui abandonnerait aux directeurs des services le soin de régler les difficultés courantes avec les fournisseurs et le personnel. Le comité d'entreprise, comme l'assemblée générale des actionnaires, correspondent à des prescriptions légales qu'il faut bien respecter, mais qui constituent plutôt une gêne et dont il convient donc de réduire les inconvénients au strict minimum. La comparaison ne saurait évidemment aller

plus loin car les citoyens ne sont ni des salariés, ni des petits porteurs, mais elle met en lumière précisément, ce que ce paternalisme a de difficile à concilier avec la logique d'un pouvoir démocratique.

#### **Document 4 :**

*Après le Conseil du 5 janvier 1966.*

“Ministre de la Recherche scientifique et des questions atomiques et spatiales”. Tel va être mon nouveau titre, qui va mettre fin à près de quatre ans d'intimité intellectuelle avec le Général. Pour notre dernière conversation détendue, je lui pose une question de fond qui me tracasse.

AP. : « Vous ne dissoudriez pas l'Assemblée ? »

GdG. — Pourquoi, grands dieux ?

AP. — Dans la foulée de l'élection présidentielle, vous pourriez avoir une Assemblée toute neuve, où votre majorité se retrouverait. Et nous aurions cinq ans de bon. Alors que, si nous attendons mars 67, la gauche aura le temps de se mobiliser, et le résultat devient aléatoire.

GdG. — Je m'en garderai bien. Pour plusieurs raisons. D'abord, personne ne comprendrait cette dissolution. Comment la justifier devant l'opinion ? Cette Assemblée a soutenu mon gouvernement sans faiblesse, et je la renverrais dans ses foyers ? Ce serait absurde. Ce serait immoral. Le Président ne lance pas la foudre par commodité, mais pour donner la parole au peuple. La dissolution est prévue pour cette seule raison : que le souverain puisse trancher un conflit entre le gouvernement et les députés. Où est le conflit ?

«Ensuite, parce que cette dissolution ferait coïncider les deux mandats. Elle ferait naître l'idée que le mandat présidentiel a besoin d'être validé par un vote législatif. Ne brouillons pas le tableau ! Il faut que les choses soient nettes et que le peuple y voie clair. Le pouvoir présidentiel a le pas.

«Enfin, parce que ces élections législatives, aujourd'hui, rien ne prouve que nous les gagnerions. Et si nous les perdions, je n'aurais plus qu'à m'en aller.

AP. — Parce que vous ne pourriez plus dissoudre pendant un an ?

GdG. — Pas seulement ! Parce que, si je prenais l'initiative de dissoudre l'Assemblée et que les élections tournent à mon désavantage, je serais obligé d'en tirer aussitôt la leçon. Quel homme serais-je, si je m'accrochais alors que le peuple me désavoue ? De quelle autorité disposerais-je ?

«Cela fait trois raisons, dont une suffirait.

(Visiblement, il a réfléchi à la question. Il vient de la "vider" devant moi.)

AP. — Mais si nous perdons les élections l'an prochain ?

GdG. — Ce sera très différent. Des élections législatives qui arrivent à leur heure ne remettent pas en cause le mandat donné par le peuple au Président pour sept ans. Elles éclatent en 476 consultations locales. Elles sont dominées par les considérations catégorielles ou circonstanciées. Elles peuvent manifester une mauvaise humeur passagère. Elles ne sont pas une réponse unique à une question catégorique. Le Président doit pouvoir se tirer d'affaire, en remaniant son gouvernement avec des personnalités indépendantes, des commis de l'État, etc., et en mettant l'Assemblée au défi de le renverser. Et comme les députés ont horreur de risquer leur peau, ça les incitera à se tenir tranquilles. C'est seulement s'ils votent la censure que la dissolution devra intervenir.

AP. — Et dans ce cas-là ?

GdG. — Eh bien, si je perds, je partirai. Tout le monde sera bien prévenu. »

Dans sa réponse, il n'a pas eu la moindre hésitation : sa doctrine est bien arrêtée. Elle a au moins l'avantage d'être cohérente et lumineuse.

#### **Document 5 :**

Au moins le roi, comme dit Ernst Kantorowicz (*The King's Two Bodies*), avant même d'exercer la moindre autorité, est-il “le corps mystique” auquel s'identifie le royaume. Serviteur d'un principe divin, il est en même temps la représentation de la réalité du pouvoir. A l'instar du Christ, il a une double nature, et, à la limite, son existence pourrait se suffire à elle-même. En démocratie, seule la souveraineté populaire légitime le pouvoir, et cette souveraineté est incarnée en tous et en personne. Ceux qui en reçoivent délégation doivent constamment, pendant le court temps où ils la détiennent, administrer la preuve qu'ils ne l'usurpent pas. Cette preuve peut être donnée par l'effacement et l'absence. Le président de la République avant de Gaulle, occupait ce “lieu vide” dont parle Claude Lefort (*Essai sur la politique*). Or c'est une sorte de “trône plein” que la V<sup>ème</sup> République, d'évidence, a prétendu offrir au président. Celui-ci deviendra vite un monarque républicain, tirant sans doute sa légitimité du peuple mais contractant avec lui, grâce à la possibilité qu'il a de le consulter, un lien particulier, qui exprime la nostalgie de l'équilibre de l'Ancien Régime. Le président et le peuple incarnent ensemble les “deux corps” que le roi incarnait à lui seul. Dans ces conditions, le nouveau monarque, bien plus encore que les autres, est sommé de s'affirmer en conformité, d'un côté, avec la Constitution dont il est le garant (avec le Conseil constitutionnel, chaque fois que celui-ci est saisi), de l'autre, avec la souveraineté populaire dont il se trouve être, seul, la directe expression. Cela donne une présidence impériale aux États-Unis, mais seulement pour quatre ans. Cela se traduit en France, pendant sept ans, par la monarchie présidentielle.

Lorsqu'on agite ces questions avec François Mitterrand, on le voit aux prises avec des réflexes contradictoires. Pendant les trois premières années de son mandat, en tout cas, il ne saurait brandir la liberté qu'il laisse à son gouvernement qu'auprès des naïfs : la vraie direction des affaires économiques, sociales, diplomatiques et culturelles, au moins pour tout ce qui est important, se trouve à l'Élysée. Sans parler de la direction du parti socialiste, puisqu'un petit déjeuner hebdomadaire réunira le président, le premier secrétaire et parfois les adjoints de ce dernier. D'un autre côté, François Mitterrand, pour des raisons à la fois de confort et de principe, estime que le président de la République souffre d'un excès de pouvoir et se trouve, de ce fait, trop exposé. Le rôle qu'il joue fait que chaque déconvenue, chaque bavure dans l'exercice du pouvoir le met en cause personnellement.

#### **Document 6 :**

Certains ont voulu dénier au Président de la République le droit de s'exprimer.

Curieuse République que celle qui serait présidée par un muet !

Nul n'est en droit de me dicter ma conduite. J'agis en tant que chef de l'État et selon ma conscience, et ma conscience me dit ceci : le Président de la République n'est pas un partisan, il n'est pas un chef de parti. Mais il ne peut pas rester non plus indifférent au sort de la France.

Il est à la fois arbitre et responsable.

Sa circonscription, c'est la France. Son rôle, c'est la défense des intérêts supérieurs de la nation. La durée de son mandat est plus longue que celle des députés.

Ainsi, la Constitution a voulu que chaque Président assiste nécessairement à des élections législatives et, si elle l'a doté de responsabilités aussi grandes, ce n'est pas pour rester un spectateur muet.

Parmi mes responsabilités, j'ai celle de réfléchir constamment, quotidiennement, aux problèmes de l'avenir, et de mettre en garde les citoyens contre tout choix qui rendrait difficile la conduite des affaires de la France.

C'est ce qu'il m'appartient de faire ce soir. Je vous donnerai tous les éléments nécessaires pour éclairer votre décision. Mais, dans la France républicaine, la décision dépendra de vous.

Que penseraient et que diraient les Français si, dans cette circonstance, leur Président se taisait. Ils penseraient qu'il manque de courage en n'assumant pas toutes ses responsabilités. Et ils auraient raison.

Mais le Président de la République n'est pas non plus l'agent électoral de quelque parti que ce soit. Le général de Gaulle ne l'était pas. Je ne le serai pas davantage.

Le Président n'appartient pas au jeu des partis. Il doit regarder plus haut et plus loin, et penser d'abord à l'intérêt supérieur de la nation. C'est dans cet esprit que je m'adresse à vous.

Comme arbitre, je m'expliquerai avec modération, hors des polémiques et des querelles de personnes.

Comme responsable, je vais vous parler du bon choix.

(...)

Vous pouvez choisir l'application du programme commun. C'est votre droit. Mais si vous le choisissez, il sera appliqué. Ne croyez pas que le Président de la République ait, dans la Constitution, les moyens de s'y opposer.

#### **Document 7 :**

Il fallait une grande mauvaise foi, au lendemain du 28 octobre, pour soutenir ou insinuer que le général de Gaulle, dans sa conférence de presse, s'était réservé le droit de recourir à l'article 16 de la Constitution en cas de victoire de l'opposition.

Mais il a fallu une grande maladresse à certains de nos amis pour hésiter comme ils l'ont fait à condamner une semblable éventualité. Leur faute serait encore plus lourde si vraiment ils avaient nourri, ne serait-ce qu'un instant, l'idée proprement monstrueuse que la Constitution puisse autoriser le Président de la République à user de cette disposition contre le suffrage universel.

Si cela était vrai, la V<sup>ème</sup> République serait un régime de pouvoir personnel et Mitterrand aurait raison d'ameuter contre elle les républicains. Je serais d'ailleurs à ses côtés.

Mais cela n'est pas vrai, car la V<sup>ème</sup> République, fondée sur la souveraineté du suffrage universel, interdit évidemment un semblable usage de l'article 16. Quand on s'appelle Mitterrand, on a le droit de mentir. Mais quand on s'appelle Debré ou Sanguinetti, on n'a pas le droit de se tromper sur un point aussi fondamental.

Si le président de la République est le chef du pouvoir exécutif, c'est parce qu'il est issu du suffrage universel, source unique du pouvoir.

S'il ne peut gouverner que par l'intermédiaire de ministres responsables devant l'Assemblée nationale, c'est parce que, dans tous ses actes, il doit être contrôlé par ces autres élus du peuple que sont les députés.

S'il ne peut légiférer qu'avec le concours de l'Assemblée nationale, c'est encore pour que soit doublement garantie la souveraineté populaire.

Si, en cas de conflit entre lui et la majorité parlementaire, l'arbitrage est donné au peuple, statuant par voie de référendum ou d'élections générales, c'est bien la preuve suprême que le suffrage universel, et lui seul, détient la souveraineté.

Admettre que le chef de l'État pourrait légitimement se maintenir au pouvoir contre la volonté du peuple, c'est donc ruiner d'un seul coup l'édifice constitutionnel de la V<sup>ème</sup> République. C'est commettre un attentat contre le régime.

C'est pourquoi, assurés que nous sommes d'être dans la ligne tracée par le général de Gaulle, nous disons : le peuple français a le droit de renverser le président de la République au cours du septennat. Il a en outre le moyen d'exercer ce droit en envoyant à l'Assemblée une majorité hostile à la politique présidentielle - par exemple, une majorité dirigée par Mitterrand.

Sans doute, en usant de ce droit, le peuple français risquerait de se perdre. Mais le droit de se sauver implique nécessairement le droit de se perdre.

C'est la grandeur terrible de la liberté.

#### **Document 8 :**

Tout d'abord, parce que la France est ce qu'elle est, il ne faut pas que le Président soit élu simultanément avec les députés, ce qui mêlerait sa désignation à la lutte directe des partis, altérerait le caractère et abrègerait la durée de sa fonction de chef de l'État. D'autre part, il est normal chez nous que le Président de la République et le Premier ministre ne soient pas un seul et même homme. Certes, on ne saurait accepter qu'une dyarchie existât au sommet. Mais, justement il n'en est rien. En effet, le Président, qui suivant notre Constitution, est l'homme de la nation mis en place par elle-même pour répondre de son destin; le Président qui choisit le Premier ministre, qui le nomme ainsi que les autres membres du Gouvernement, qui a la faculté de le changer, soit parce que se trouve accomplie la tâche qu'il lui destinait et qu'il veuille s'en faire une réserve en vue d'une phase ultérieure, soit parce qu'il ne l'approuverait plus; le Président, qui arrête les décisions prises dans les Conseils, promulgue les lois, négocie et signe les traités, décrète ou non les mesures qui lui sont proposées, est le chef des Armées, nommé aux emplois publics; le Président qui, en cas de péril, doit prendre sur lui de faire tout ce qu'il faut; le Président est évidemment seul à détenir et à déléguer l'autorité de l'État. Mais, précisément, la nature, l'étendue, la durée de sa tâche, impliquent qu'il ne soit pas absorbé sans relâche et sans limite par la conjoncture, politique parlementaire, économique et administrative. Au contraire, c'est là le lot, aussi complexe et méritoire qu'essentiel, du Premier ministre français.

Certes, il ne saurait y avoir de séparation étanche entre les deux plans, dans lesquels, d'une part le Président, d'autre part celui qui le seconde, exercent quotidiennement leurs attributions. D'ailleurs, les Conseils et les entretiens sont là pour permettre au chef de l'État de définir à mesure l'orientation de la politique nationale et aux membres du Gouvernement, à commencer par le Premier, de faire connaître leurs points de vue, de préciser leur action, de rendre compte de l'exécution. Parfois, les deux plans sont confondus quand il s'agit d'un sujet dont l'importance engage tout et, dans ce cas, le Président procède à la répartition comme il le juge nécessaire. Mais, s'il doit être évidemment entendu que l'autorité indivisible de l'État est confiée tout entière au Président par le peuple qui l'a élu, qu'il n'en existe aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire, qui ne soit conférée et maintenue par lui, enfin qu'il lui appartient d'ajuster le domaine suprême qui lui est propre avec ceux dont il attribue la gestion à d'autres, tout commande, dans

les temps ordinaires, de maintenir la distinction entre la fonction et le champ d'action du chef de l'État et ceux du Premier ministre.

Pourtant, objectent parfois ceux qui ne se sont pas encore défaits de la conception de jadis, le Gouvernement, qui est celui du Président, est en même temps responsable devant le Parlement. Comment concilier cela ? Répondons que le peuple souverain, en élisant le Président, l'investit de sa confiance. C'est là, d'ailleurs, le fond des choses et l'essentiel du changement accompli. De ce fait, le Gouvernement, nommé par le chef de l'État et dont au surplus les membres ne peuvent être des parlementaires, n'est plus du tout, vis-à-vis des chambres, ce qu'il était à l'époque où il ne procédait que de combinaisons de groupes. Aussi, les rapports entre le ministère et le Parlement, tels qu'ils sont réglés par la Constitution, ne prévoient la censure que dans des conditions qui donnent à cette rupture un caractère d'extraordinaire gravité. En ce cas extrême, le Président, qui a la charge d'assurer la continuité de l'État, a aussi les moyens de le

faire, puisqu'il peut recourir à la nation pour la faire juge du litige par voie de nouvelles élections, ou par celle de référendum, ou par les deux. Ainsi, y a-t-il toujours une issue démocratique. Au contraire, si nous adoptions le système américain, il n'y en aurait aucune. Dans un pays comme le nôtre, le fait que le chef de l'État serait aussi Premier ministre et l'impossibilité où il se trouverait, dans l'hypothèse d'une obstruction législative et budgétaire, de s'en remettre aux électeurs, alors que le Parlement ne pourrait le renverser lui-même, aboutirait fatalement à une opposition chronique entre deux pouvoirs intangibles. Il en résulterait, ou bien la paralysie générale, ou bien des situations qui ne seraient tranchées que par des *pronunciamientos*, ou bien enfin la résignation d'un Président mal assuré qui, sous prétexte d'éviter le pire, choisirait de s'y abandonner, en se pliant, comme autrefois, aux volontés des partisans. On peut penser que c'est cette troisième hypothèse que caressent le plus volontiers les champions imprévus du régime présidentiel.



**LE PREMIER MINISTRE, PIVOT DES INSTITUTIONS**

**BIBLIOGRAPHIE**

- Qui gouverne la France ?, *Pouvoirs* n° 68, 1994.
- ARDANT (P.), *Le Premier ministre en France*, Montchrestien (Clefs), 1991.
- CAMBY (J.-P.), "Intérim, suppléance et délégation du Premier ministre", *RD pub.* 2001.1605.
- CLAISSE (A.), *Le Premier ministre de la V<sup>ème</sup> République*, LGDJ, 1976.
- COHENDET (M.-A.), *La cohabitation, Leçons d'une expérience*, PUF, 1993.
- DEBBASCH (Ch.), "Le Président de la République et le Premier ministre dans le système politique de la V<sup>ème</sup> République", *RDP* 1982.1175.
- DJAGUIDI (G.), "Premiers ministres et candidatures présidentielles sous la V<sup>ème</sup> République", *RD pub.* 1996.1587.
- LE GALL (J.), *Les institutions de la V<sup>ème</sup> République à l'épreuve de l'alternance : la présidence de F. Mitterrand*, LGDJ, 1997.
- MASSOT (J.), *Chef de l'Etat et chef de gouvernement : dyarchie et hiérarchie*, La Documentation française (coll. Les Etudes), 1993.
- MASSOT (J.), *Alternance et cohabitation sous la V<sup>ème</sup> République*, La Documentation française (coll. Les Etudes), 1997.
- PY (P.), *Le secrétariat général du Gouvernement*, 1985.

**DOCUMENTS**

- Document 1 :** CARCASSONNE (G.), "Ce que fait Matignon", *Pouvoirs* n° 68, 1994, pp. 31 ss.
- Document 2 :** CHIRAC (J.), Discours du 7 juin 1997 prononcé à l'occasion du congrès de la Fédération nationale de la Mutualité française (extraits), *Le Monde*, 9 juin 1997.
- Document 3 :** MITTERRAND (F.), Entretien donné à la revue *Pouvoirs*, n° 45, mars 1988 (extraits).

**EXERCICES SUGGÉRÉS :**

**Compositions écrites, exposés oraux, plans détaillés, fiches techniques :**

- *Le Premier ministre de cohabitation*
- *Le Premier ministre et la procédure législative*
- *La responsabilité du Premier ministre devant le Président de la République*

**Épreuve pratique : Commentaire de document**

- *Commenter la dernière "réponse" du document 3.*



## Document 1 :

Ce que fait Matignon. TOUT. Et ce qui ne se fait pas à Matignon, au minimum, y passe. Non pas que le Premier ministre, nous y reviendrons, ait toujours le pouvoir de décider, mais il a celui d'agir, et les moyens de faire agir, ou d'empêcher d'agir.

Pouvoir constitutionnel d'abord. S'il faut attendre le huitième article de la Constitution pour le voir apparaître, s'il n'est mentionné que dans treize articles du texte tandis que le président l'est dans vingt-huit (hors titre XIII sur la Communauté), il reste que le Premier ministre, à l'image de Dieu dans le monde selon Kierkegaard, est présent partout *incognito* dans la Constitution. Présent par le contreséing, chaque fois qu'est mentionnée une attribution présidentielle autre que les huit qui figurent à l'article 19. Présent malgré tout, même parmi celles-ci, par la consultation ou la proposition pour trois d'entre elles (articles 11, 12 et 16), présent à égalité avec le président dans deux cas (articles 54 et 61), et premier présent, fût-ce passivement, dans le premier alinéa de l'article 8. Mais il est implicitement présent encore dans les vingt-trois autres articles qui, sans le mentionner expressément, font allusion au gouvernement qu'il dirige.

Pouvoir politique ensuite. L'onction qui le conduit à Matignon, quelles qu'en soient les causes ou circonstances, suffit à l'investir comme chef de la majorité, c'est-à-dire de la coalition des partis qui la composent, et suzerain destiné des parlementaires qui la forment. Ce chef peut avoir ou non l'autorité, le relief, l'ascendant, le respect. Il peut avoir ou non la force et l'estime. Quand même tout cela lui ferait défaut, le titre lui resterait, que personne ne conteste à la fonction, quitte, si véritablement la carence est trop visible ou trop grave, à se voir retirer prématurément et simultanément Matignon et la direction de la majorité.

Parce que ses pouvoirs juridiques sont substantiels, parce que son poids politique inné (il l'a dès sa naissance comme Premier ministre, même s'il n'en disposait pas avant et doit le perdre ensuite) est réel, il se trouve placé au point de rencontre géométrique de toutes les forces qui se manifestent dans la République, justifiant ainsi qu'Olivier Duhamel, amendant Michel Debré, ait situé à Matignon, plutôt qu'à l'Élysée, la « clé de voûte des institutions ». Ce que l'image perd ainsi en force symbolique, elle le regagne largement en vérité physique et constitutionnelle. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle il n'y a pas lieu de distinguer ici les périodes de concordance ou de divergence des majorités présidentielle et parlementaire. L'élément variable entre situation ordinaire et cohabitation, entre Pierre Bérégovery et Édouard Balladur, n'est pas dans ce que *fait* Matignon. Matignon *fait* toujours les mêmes choses. Seuls varieront substantiellement les degrés de liberté et d'initiative du Premier ministre face au chef de l'État, lesquels n'entrent pas dans le cadre de cette brève étude.

Tenter, donc, de répertorier, dans leur foisonnement même, les tâches qui incombent à Matignon conduit à les regrouper autour de trois composantes majeures. Parce que le gouvernement qu'il dirige, et l'administration dont il est le chef, représentent, chacun à son échelle, des collectivités importantes, la mission première de Matignon est de coordonner. Parce que ces collectifs ne sont, pas plus qu'aucun autre, portés à l'harmonie spontanée, et qu'existent donc des désaccords qu'il faut vider, il revient à Matignon de trancher. Parce qu'une fois les décisions prises, il faut les faire connaître, parce que, plus généralement, le Premier ministre est par fonction le plus en vue des responsables gouvernementaux, celui qui définit ou assume la ou les politiques suivies, il lui faut encore incarner.

COORDONNER. De ces lieux ou de ces techniques, doit d'abord être paradoxalement écarté le Conseil des ministres, dont on attendrait pourtant qu'il ait une vocation majeure. Des nombreux témoignages qui ont transgressé son huis clos et le secret de ses réunions, il ressort avec une étonnante constance que la pratique a transformé en abus de langage le terme de délibération que la Constitution utilise à propos du Conseil des ministres. Les exposés y sont hebdomadaires, les véritables discussions y sont exceptionnelles, même si d'une part ceux qui siègent autour de la table sont occasionnellement admis à y dire un mot, même si, d'autre part, la chronique a conservé la trace de quelques discussions réelles. Le Conseil des ministres n'est donc pas le lieu où s'amorce le travail de coordination gouvernementale. Il est celui où il s'achève. Il demeure, néanmoins, que cette rencontre hebdomadaire joue un rôle informel généralement souligné. Outre la circulation de messages écrits entre ministres, systématiquement tancés par les présidents et systématiquement récidivistes passé un délai de décence, le moment qui s'écoule entre l'arrivée à l'Élysée et le début effectif du Conseil permet aux membres du gouvernement des contacts profitables et rapides, allégés des formes procédurales et souvent efficaces.

Mais c'est cependant en un lieu - le Secrétariat général du gouvernement - et par une technique - les rencontres interministérielles - que Matignon assure normalement sa fonction de coordination. Il n'est pas un arrêté interministériel, un décret et à plus forte raison un projet de loi, pas une mesure générale ou une nomination individuelle, qui ne relève de l'intervention du SGG. Outre la tutelle, plus ou moins directe, qu'il exerce sur l'ensemble des organismes rattachés à Matignon, le SGG intervient constamment, depuis le moment où l'idée commence à prendre forme et jusqu'à sa publication au *Journal officiel*. C'est donc aux fonctionnaires du Secrétariat général qu'il revient de veiller à ce que chaque département ministériel intéressé d'abord ait reçu toute l'information nécessaire, puis ait accompli, le cas échéant, toutes les formalités exigées. C'est lui encore qui se chargera de recueillir tous les contreséings nécessaires, en suivant traditionnellement, pour les obtenir, l'inverse de l'ordre hiérarchique, de sorte que les signatures les plus élevées ne soient sollicitées qu'une fois garanties celles des auteurs moins éminents.

C'est un appareillage léger, compte tenu de la multiplicité des tâches, et simple, au regard de leur variété, qui, parfaitement rodé, permet au SGG d'être, dans les locaux mêmes de Matignon, l'interlocuteur administratif constant de tous les ministères entre eux, mais aussi du gouvernement avec la présidence, les assemblées, le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel, les *Journaux officiels*, et, d'une manière générale, tous les partenaires réguliers du pouvoir exécutif.

Sur tous les dossiers qu'il traite, le SGG est en relation avec celui ou ceux des membres du cabinet du Premier ministre qui a compétence en fonction du sujet ou du ministère concerné. Et c'est l'existence de ce binôme méthodique qui permet que les genres administratif et politique coexistent constamment sans se confondre jamais.

Entre les mains du SGG, toujours dans sa relation directe avec le Premier ministre et les membres de son cabinet, figure un instrument déterminant : le monopole du bleu. Ainsi exprimée, l'expression a de quoi surprendre. Elle fait référence à la couleur du papier sur lequel sont présentés et diffusés les relevés de décision. « Bleuier » est donc devenu une expression courante. Elle est celle de l'authentification. Rien n'existe, rien n'est définitif, qui n'ait été « bleu ». Même un accord formel et personnel entre des ministres et leur chef ne produira d'effets qu'une fois enregistré sous cette forme. C'est dire le pouvoir qui s'attache à ce monopole que Matignon détient seul, et dont le SGG est le lieu d'exercice.

**DÉCIDER.** Dans le métalangage gouvernemental, cela s'appelle arbitrer. Même si le verbe est passé dans le langage usuel, on n'en dénoncera jamais trop l'inadéquation. Le Premier ministre, lorsqu'il a un différend à trancher entre ses ministres, n'est nullement, en effet, la personnalité neutre, extérieure, qui, au nom de règles préétablies, dicterait la solution. Quelque acception qu'on donne à la notion d'arbitrage, elle est inadaptée aux décisions qui conduisent le chef du gouvernement à arrêter une option dont il sera solidairement comptable avec l'ensemble du gouvernement.

Il est clair que le besoin de décisions variera en fonction d'un ensemble de paramètres, parmi lesquels figurent, à peu près à égalité d'influence, la difficulté intrinsèque d'un sujet, la qualité des relations que les membres du gouvernement entretiennent entre eux, la récurrence de certains conflits traditionnels, par exemple entre ministères de l'Intérieur et de la Justice, entre ministères de l'Équipement et de l'Environnement, ou entre tous les ministères et celui du Budget.

A ce stade, l'ampleur des effectifs produit des effets inattendus que l'on pourrait résumer dans une formule paradoxale plus on dilue, plus on concentre. Plus le pouvoir gouvernemental est partagé entre un grand nombre de ministres, moins chacun d'eux peut agir sans l'accord d'au moins un autre et souvent davantage, plus fréquent est donc l'appel à Matignon où, par ce mécanisme, se prend un nombre accru de décisions, ce qui concentre le pouvoir entre les mains du chef du gouvernement et de son cabinet. Ce phénomène est purement mécanique. Au contraire, en présence d'un nombre réduit de ministres, chacun d'eux a plus de chances soit d'être autosuffisant, soit de négocier de puissance à puissance avec tel ou tel de ses collègues, ne laissant au Premier ministre que l'ascendant personnel qui peut être le sien pour éviter que les grands responsables concluent, entre eux et sans lui, des pactes ou des accords momentanés, comme en faisaient les seigneurs de la guerre sous le regard impuissant d'un empereur nominal.

**INCARNER.** Que tout gouvernement porte le nom de celui qui le dirige, suffit à rendre compte de l'assimilation entre celui-ci et la politique qu'il est présumé conduire. Même si des directives présidentielles, impératives ou indicatives, générales ou ponctuelles, guident son action, il lui faut l'incarner et, plus rarement qu'on ne croit, défendre ce qu'il n'a pas décidé ou, c'est le plus fréquent, décider ce qu'il aura à défendre.

De ce fait, que le titulaire de la fonction ait ou non un goût ou une prédisposition pour cela, le Premier ministre est tenu d'entretenir une relation particulière avec les Français, ou au moins avec l'image déformée de ceux-ci qu'on appelle l'opinion. Aussi est-ce de nouveau à Matignon que revient plus ou moins les tâches liées à cette activité, qu'il s'agisse d'écouter, de diffuser ou d'exprimer.

Décidément, Matignon fait tout, tout se tient, tout s'y tient. Cette analyse confirme, s'il en était vraiment besoin, ce qui fait à la fois l'inconfort et la passion du lieu et de la fonction. Subordonné le plus souvent, surexposé toujours, le Premier ministre a l'obligation de tout suivre ou mieux, si possible, de tout précéder. Tous les services utiles, toutes les compétences sont mis à sa disposition pour cela. Et si, au milieu des contraintes de tous ordres, on pense que le pouvoir existe, alors, indubitablement, Matignon en est bien le siège.

### **Document 2 :**

*LILLE de notre envoyé spécial*

La tradition républicaine a été maintenue. Jacques Chirac a respecté un engagement pris, il y a quelques mois, en s'exprimant, samedi 7 juin, à Lille devant le congrès de la Fédération nationale de la Mutualité française (FNMF). Ce premier discours public du Président de la République depuis la défaite

de la droite aux élections législatives lui a permis de préciser la manière dont il conçoit le rôle du chef de l'État pendant une cohabitation, dont il s'est plu à faire remarquer qu'il en avait déjà l'expérience en tant que Premier ministre.

(...) Pour cette première intervention publique après le changement de majorité, le chef de l'État était accompagné du nouveau ministre de l'emploi et de la solidarité, Martine Aubry - par ailleurs premier adjoint au maire de Lille, Pierre Mauroy - et du secrétaire d'État à la santé, Bernard Kouchner.

(...) En dépit du bouleversement politique intervenu après les élections législatives, il a tenu à honorer son engagement. Tout juste a-t-il modifié son discours. Alain Juppé encore à Matignon, le chef de l'État aurait défendu la réforme de la Sécurité sociale lancée par l'ancien Premier ministre. Cette réforme avait d'ailleurs reçu un soutien actif de la Mutualité française. Mais en ce début de cohabitation, que MM. Chirac et Lionel Jospin veulent digne et responsable, M. Chirac pouvait difficilement faire l'apologie d'une réforme critiquée par la gauche, du moins formellement, et qui symbolise par trop la méthode Juppé aux yeux de l'opinion d'une partie des syndicats et de nombreux professionnels de santé.

*Introduction du discours présidentiel prononcé samedi 7 juin à Lille, à l'occasion du congrès de la fédération nationale de la Mutualité française*

« Depuis une semaine, nous sommes entrés dans ce que nous appelons la cohabitation. Cette situation institutionnelle particulière, je l'ai déjà vécue. C'était en 1986, j'étais Premier ministre. J'avais pu alors apprécier le rôle fondamental du président de la République, garant de nos institutions. Aujourd'hui, mon devoir, c'est de veiller à ce que, chacun à sa place et respectant l'autre nous servions tous ensemble des intérêts et des valeurs qui nous dépassent, qui nous unissent et qui sont tout simplement les idéaux de la République, au premier rang desquels l'égalité des chances, la morale civique et la vertu républicaine.

Aujourd'hui, mon devoir, c'est de lutter pied à pied, partout dans le monde, pour que la France tienne son rang, assure sa sécurité, affirme son influence et accroisse ses parts de marché.

Aujourd'hui, mon devoir, c'est de préserver les acquis européens obtenus après quarante ans de patience et d'efforts et de continuer d'avancer, malgré les obstacles, vers une Europe unie, forte et juste.

Aujourd'hui, mon devoir, c'est de veiller à ce que la France entre dans l'ère des hautes technologies sans lesquelles nous resterions à l'écart de la croissance et du plein emploi.

Aujourd'hui, mon devoir, c'est de garantir l'équilibre de notre société et, en particulier, la solidarité, la cohésion et donc notre système de protection sociale. »

### **Document 3 :**

*De Georges Pompidou à Charles de Gaulle, 10 juillet 1968*

Mon Général,

Vous avez bien voulu me faire part de votre intention, au moment où va se réunir l'Assemblée nationale élue les 23 et 30 juin, de procéder à la nomination d'un nouveau Gouvernement.

J'ai l'honneur, en conséquence, et conformément aux dispositions de l'article 8 de la Constitution, de vous présenter la démission du Gouvernement.

Je vous prie d'agréer, mon Général, les assurances de mon profond respect.

*De Charles de Gaulle à Georges Pompidou, 10 juillet 1968*

Mon cher Ami,

Mesurant ce qu'a été le poids de votre charge à la tête du Gouvernement pendant six ans et trois mois, je crois devoir accéder à votre demande de n'être pas, de nouveau, nommé Premier ministre.

Le regret que j'en éprouve est d'autant plus grand que, dans l'œuvre si considérable accomplie par les pouvoirs publics, en tous domaines, au cours de vos fonctions, votre action a été exceptionnellement efficace et n'a cessé de répondre entièrement à ce que j'attendais de vous et des membres du Gouvernement que vous dirigez. Cela a été vrai, en particulier, lors de la crise grave que le pays a traversée en mai et juin derniers. Tel a été, d'ailleurs, le jugement du peuple français à ce sujet, ainsi qu'il vient de le marquer par les dernières élections.

Là où vous allez vous trouver, sachez, mon cher Ami, que je tiens à garder avec vous des relations particulièrement étroites. Je souhaite enfin que vous vous teniez prêt à accomplir toute mission et à assumer tout mandat qui pourraient vous être un jour confiés par la nation.

Veillez croire, mon cher Premier ministre, à mes sentiments d'amitié fidèle et dévouée.

*De Jacques Chirac à Valéry Giscard d'Estaing, 26 juillet 1976*

Monsieur le Président,

Au cours de ces derniers mois, je me suis permis, à plusieurs reprises, de vous exposer les raisons politiques et économiques qui commandaient, selon moi, une reprise en main énergique du Gouvernement afin de donner à son action dans ces deux domaines une impulsion vigoureuse et coordonnée. Cela supposait évidemment un renforcement sans équivoque de l'autorité du Premier ministre. J'ai cru comprendre que ce n'était ni votre sentiment, ni votre intention.

Dans ces conditions, je ne puis continuer à accomplir la tâche que vous m'avez confiée, et j'ai l'honneur de vous remettre aujourd'hui ma démission. Cette décision sera effective au plus tard le mardi 3 août, c'est-à-dire dès mon retour du voyage officiel au Japon que vous m'avez demandé de ne pas décommander.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Président, les assurances respectueuses de ma haute considération.

*De Valéry Giscard d'Estaing à Jacques Chirac, 26 juillet 1976*

Monsieur le Premier Ministre,

Vous m'avez écrit pour m'informer que vous ne pouviez plus continuer à accomplir la tâche que je vous ai confiée, et que vous me remettiez votre démission. Vous m'indiquez que cette décision sera effective le 3 août. Je prends acte de votre décision.

Comme je vous l'ai dit oralement, je ne pense pas que, en l'absence de tout événement dramatique, il convienne de procéder en quelques jours, et à un moment qui ne se prête pas aux consultations nécessaires, à cet acte important pour la continuité de la vie de la nation qu'est la mise en place d'un nouveau Gouvernement, je vous demande donc d'en différer l'annonce et d'assurer la gestion du Gouvernement jusqu'au premier Conseil des ministres que vous me demanderez de convoquer, dans la deuxième quinzaine du mois d'août, pour me présenter la démission du Gouvernement.

Je vous remercie de l'exceptionnelle activité que vous avez déployée dans votre haute charge et de la loyauté avec laquelle vous vous êtes attaché à atteindre les objectifs qui me paraissaient essentiels pour le bien et le renouveau de la France.

Veillez agréer, Monsieur le Premier ministre, l'expression de très cordiale considération.

*De Jacques Chirac à Valéry Giscard d'Estaing, 27 juillet 1976*

Monsieur le Président,

Hier soir, je vous ai remis ma démission de Premier ministre. Je l'ai fait avec tristesse mais convaincu que l'intérêt du pays exige au plus tôt la formation d'un Gouvernement investi de toute votre confiance et doté des moyens indispensables à l'action que je crois nécessaire. Vous estimez que l'annonce de ma décision doit être différée et je ne peux que m'incliner devant votre volonté.

J'assumerai donc la gestion des affaires gouvernementales jusqu'à votre retour, et c'est alors que je vous présenterai, en Conseil des ministres, la démission du Gouvernement.

J'ai été très touché de l'appréciation que vous avez bien voulu porter sur l'action que j'ai menée sous votre haute autorité, pendant les deux années où j'ai eu l'exceptionnel honneur d'être votre Premier ministre.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Président, les assurances respectueuses de ma très haute considération.

#### **Document 4 :**

*Question. — Depuis le 16 mars 1986, la pratique des institutions s'est-elle déroulée conformément à vos vœux ? Sur quels points ne vous a-t-elle pas satisfait ?*

Réponse. — J'ai dû arrêter les tentatives de débordement que vous avez pu constater dans les domaines de la politique extérieure et de la défense. Cela s'est réglé assez vite, et sur la politique européenne, et sur la stratégie de dissuasion, et sur la politique à l'égard du Tiers Monde, et sur l'Amérique centrale, et sur l'apartheid et sur le désarmement nucléaire et sur l'IDS etc. Quant aux relations entre le Gouvernement et le Parlement, je les aurais aimées plus respectueuses des droits de ce dernier. Au moment où s'achève cette période, la fonction présidentielle reste intacte et conforme à la Constitution.

*Question. — Pourquoi avez-vous accepté en certains domaines un repli présidentiel vous cantonnant parfois en deçà de vos prérogatives constitutionnelles ? Je pense par exemple aux nominations de hauts fonctionnaires.*

Réponse. - En deçà, non. J'ai maintenu ce qui devait l'être. Mais j'ai laissé le Gouvernement gouverner, ce qui était aussi mon devoir.

*Question. — Lorsque vous parlez d'un nouvel équilibre des pouvoirs, qu'entendez-vous exactement dans le partage du pouvoir entre le Président et le Premier ministre ?*

Réponse. - Le Président de la République exerce à la fois une fonction d'autorité, notamment dans les domaines désignés par l'article 5 de la Constitution, et une fonction d'arbitrage, de conciliation, de conseil en de multiples circonstances. Sa fonction d'autorité ne peut se substituer à celle du Gouvernement, et le Gouvernement, de son côté, doit se garder d'empiéter sur la fonction présidentielle. Mais la Constitution est là-dessus rédigée de façon très confuse. Témoin l'ambiguïté de l'article 5 et de l'article 20. La République aurait beaucoup à gagner à une répartition claire des tâches; à une détermination plus précise des frontières au sein du pouvoir exécutif. Je trouverais excellent que le peuple, consulté, en décidât.

*Question. — Le Président doit-il pouvoir révoquer le Premier ministre ?*

Réponse.— Le Premier ministre, qui met en œuvre la politique de la majorité parlementaire, ne peut être révoqué que par elle.

*Fiche n° 9*

**LA SUBORDINATION DU GOUVERNEMENT**

**BIBLIOGRAPHIE**

- “Le Ministre”, *Pouvoirs* n° 36, 1986.  
BIGAUT (C.), *La responsabilité pénale des hommes politiques*, LGDJ, 1996.  
CABANNES (J.), “Les ministres de la V<sup>ème</sup> République avant et après 1986 (Changement ou continuité)”, *Mélanges Pierre Pactet*, Dalloz, 2003, p. 543.  
DEGOFFE (M.), “Responsabilité pénale et responsabilité politique du ministre”, *RFDC* 1997.131.  
ECOLE NATIONALE D’ADMINISTRATION, *Le travail gouvernemental (rapports de séminaire)*, La Documentation française, 1996.  
GOUAUD (C.), “Le Conseil des ministres sous la V<sup>ème</sup> République”, *RD pub.* 1987.423.  
P. JAN, *Le Gouvernement de la République*, La Documentation française (coll. Documents d’étude), n° 1.23, 2002.  
SCHRAMECK (O.) *Les cabinets ministériels*, Dalloz, 1995.  
SUNG (N.-I.), *Les ministres de la V<sup>ème</sup> République*, LGDJ, 1989.

**DOCUMENTS**

- Document 1 :** Circulaire du Premier ministre du 25 mai 1988, relative à la méthode de travail du Gouvernement, *J.O.* du 27 mai.
- Document 2 :** CAPITANT (R.), *Ecrits constitutionnels*, 1982, p. 391 ss.
- Document 3 :** ATTALI (J.) *Verbatim II, 1986-1988*, Poche, 1995, pp. 17-51 (extraits).
- Document 4 :** HUCHON (J.-P.) *Jours tranquilles à Matignon*, Grasset, 1993, pp. 112-133 (extraits).

**EXERCICES SUGGÉRÉS :**

**Compositions écrites, exposés oraux, plans détaillés, fiches techniques :**

- *La discipline gouvernementale.*
- *La démission du ministre sous la V<sup>ème</sup> République.*
- *Le rôle des cabinets ministériels dans le travail gouvernemental.*
- *La responsabilité pénale des ministres.*

**Épreuve pratique : Commentaire de document**

- *Commenter, en les rapprochant, les documents 1 et 4.*

## **Document 1 :**

Il n'est pas d'usage qu'un Premier ministre s'adresse aux membres de son Gouvernement sous la forme que j'ai choisie ici.

Sa gamme d'expression habituelle ne connaît guère en effet de formules intermédiaires entre la déclaration politique et la classique circulaire.

Mais notre pays se trouve assailli de trop de difficultés, notre appareil d'État est devenu trop distant de la société civile, pour dédaigner, ici comme ailleurs, les démarches nouvelles.

Donner aux multiples aspirations émanant des différents secteurs de la société l'occasion de s'exprimer, de se confronter et, si possible, de s'harmoniser est notre commune ambition. Mais cela impose au Gouvernement une organisation, une démarche et des méthodes permettant de concilier le souci du dialogue et le maintien de l'autorité de l'État.

Le programme du Gouvernement présentera, le moment venu, les voies et moyens d'une telle action.

Le présente circulaire comporte d'ores et déjà des instructions sur la manière d'agir qui devra être la nôtre.

Celles-ci ont été regroupées sous cinq têtes de chapitre : respect de l'État de droit; respect du législateur; respect de la société civile; respect de la cohérence de l'action gouvernementale; respect de l'administration.

Cette liste n'épuise pas un sujet dont les aspects multiples se révéleront à chaque instant de votre action ministérielle. Certains de ces aspects ont d'ailleurs fait l'objet de circulaires de mes prédécesseurs, dont la liste figure en annexe et auxquelles vous voudrez bien vous reporter.

Je vous demande cependant de voir dans les instructions qui suivent, au-delà du simple rappel de règles de bonne administration dont l'énoncé rend trop souvent le son de l'évidence, un code de déontologie gouvernementale.

J'ai souhaité y rendre perceptible l'esprit et la méthode qui doivent désormais inspirer nos travaux.

Aussi ai-je voulu que cette circulaire soit un des premiers actes du Premier ministre désigné le 10 mai 1988 et qu'elle soit publiée au *Journal Officiel* de la République française.

Je compte sur chacune et chacun d'entre vous pour la mettre en œuvre tout comme vous pouvez compter sur moi pour y être attentif.

(...)

### *4. Respect de la cohérence de l'action gouvernementale*

L'unité de l'action gouvernementale est une exigence constitutionnelle.

Compte tenu des interférences entre attributions ministérielles inévitables dans une société aussi complexe que la nôtre, elle est également une condition première de l'efficacité du travail interministériel.

Enfin la solidarité gouvernementale est un impératif politique : c'est collectivement que les membres du Gouvernement sont responsables devant l'Assemblée nationale ; quant à l'opinion publique, elle ne saurait admettre que le Gouvernement ne soit pas un.

En acceptant de faire partie de mon Gouvernement, vous vous êtes engagés sur cette solidarité pour toute la durée de vos fonctions.

Encore faut-il en tirer les conséquences pratiques, qu'il s'agisse de vos déclarations publiques ou de l'organisation interne du travail gouvernemental.

A cet égard, je crois devoir attirer spécialement votre attention sur des règles dont l'observation paraît aller de soi mais qui, l'expérience le montre, sont parfois méconnues sans que la pression des circonstances puisse toujours le rendre explicable ou acceptable.

a) les propos publics tenus par un membre du Gouvernement ne devront être de nature à gêner aucun de ses collègues.

Ils ne devront comporter aucune espèce d'engagement sur les modalités, ni même sur le principe, de mesures dont l'intervention est encore à l'étude. Dans le même esprit, je vous invite à ne pas faire de déclaration publique sur les sujets inscrits à l'ordre du jour du Conseil des ministres avant celui-ci.

S'agissant des mesures déjà prises, la solidarité gouvernementale appelle non seulement, cela va de soi, l'absence de toute manifestation publique de désaccord ou de réserve de la part d'un membre du Gouvernement, mais encore l'attribution au seul membre du Gouvernement dont la mesure relève directement de la responsabilité d'en exposer au public le sens et l'économie. Lorsqu'une mesure relève de plusieurs membres du Gouvernement, sa présentation devra faire l'objet d'une concertation préalable.

Dans tous les cas, je vous demande d'apporter aux questions inévitablement imprécises ou simplificatrices qui vous seront posées les réponses restituant au problème sa dimension réelle et de préférer à la facilité d'une répartition les exigences de la pédagogie. J'ajoute que les effets d'annonce se révèlent souvent être des annonces non suivies d'effets. Aussi doit-on toujours préférer le constat de l'action à l'annonce de l'intention.

b) La Constitution dispose que le Premier ministre "dirige l'action du Gouvernement", lequel "détermine et conduit la politique de la nation".

Il en résulte que, dans l'exercice de mes fonctions constitutionnelles, je serai amené non pas, comme le donne à penser une expression usitée, mais impropre, à "rendre des arbitrages", mais bien à prendre des décisions.

Je souhaite cependant que mon intervention reste exceptionnelle et que vous exerciez la plénitude de vos responsabilités.

Je vous rappelle à cet égard que, pour qu'une affaire soit évoquée à Matignon, une au moins des deux conditions suivantes doit être remplie :

- nécessité juridique de la saisine du Premier ministre (par exemple lorsque la mesure à prendre revêt la forme d'une loi);

- désaccord persistant entre deux membres du Gouvernement aux compétences desquels ressortit également la mesure. Je mets à dessein l'accent sur la persistance du désaccord : vous devez d'abord chercher effectivement à le résoudre et non recourir à moi dès le premier obstacle rencontré. Mon cabinet y veillera.

c) Un formalisme minimal est nécessaire pour enregistrer de façon incontestable les accords obtenus et les décisions rendues dans le cadre des réunions et comités interministériels.

J'insiste tout particulièrement sur la nécessité de remettre à mon cabinet, ainsi qu'au secrétariat général du Gouvernement, préalablement à toute réunion, un dossier leur permettant de prendre une vue d'ensemble des objectifs poursuivis, des solutions envisageables et des diverses implications de ces dernières, ainsi que de l'objet et de la portée des désaccords éventuels.

A défaut de disposer d'une telle information, les membres de mon cabinet et le secrétariat général du Gouvernement pourront différer la date de la réunion.

Lorsque le projet aura des conséquences financières, celles-ci devront être exposées dans une fiche spéciale faisant ressortir le coût global de l'opération, les moyens déjà engagés, les modalités de financement et l'incidence sur le budget de l'année en cours, ainsi que sur ceux des deux années suivantes. Cette fiche devra être également adressée au ministre de l'économie, des finances et du budget qui la fera étudier par ses services et la retournera dans les plus brefs délais, accompagnée de ses observations, au secrétariat général du Gouvernement. Il appartiendra à mon cabinet de ne décider d'une réunion qu'en possession de l'avis formel du ministre chargé du budget.

d) L'histoire a bâti notre administration selon un axe vertical. Mais la majeure partie des problèmes à régler se pose de manière horizontale et appelle des concertations interministérielles et souvent la coopération de services relevant de plusieurs ministères. Aussi vous demanderai-je de veiller à éviter les querelles de bureaux ou de départements par une véritable collaboration à l'intérieur même de l'administration. Les batailles de territoire n'ont pas toujours de vainqueur administratif, mais elles trouvent toujours un vaincu en la personne de l'usager.

### **Document 2 :**

Doit-on en conclure que, dans la V<sup>ème</sup> République, le Président a autant d'emprise sur les ministres que le Parlement en avait sur eux dans la III<sup>ème</sup> et la IV<sup>ème</sup> ? D'un parlementarisme absolu est-on passé à un présidentielisme absolu ?

La réponse serait affirmative si les ministres n'étaient aujourd'hui responsables que devant le président, comme ils ne l'étaient hier que devant le Parlement. Mais la Constitution a instauré un système de double responsabilité : les ministres restent responsables devant le Parlement, tout en l'étant devant le Président.

### **Document 3 :**

(Mardi 18 mars 1986)

Chirac arrive à l'Élysée. On le fait attendre chez Jean-Louis Bianco. Il semble fatigué, grillant cigarette sur cigarette. L'homme paraît plutôt sympathique, aimable, soucieux de coopérer.

François Mitterrand le reçoit pendant deux heures et quart.

Après le départ de Jacques Chirac qu'il a raccompagné jusqu'à la porte qui sépare nos bureaux, François Mitterrand me fait entrer : *Je suis sur mes gardes. Chirac est l'ennemi. J'ai voulu marquer les limites. Je lui ai annoncé que je le laisserai gouverner. J'ai accepté qu'il m'accompagne aux Sommets des Sept et aux Sommets européens. Je suis même prêt à envisager des ordonnances qui accélèrent le processus législatif sans toutefois m'engager à les signer toutes. Dans une ordonnance qu'il veut préparer sur la privatisation, Jacques Chirac m'a dit vouloir inclure des mesures sociales. A la rigueur, j'admets que la réforme de l'ANPE peut être envisagée. Mais aucune mesure concernant le travail des jeunes, qui permettrait indirectement une modification du SMIC ou de l'autorisation préalable de licenciement, ne pourra figurer dans une ordonnance. J'accepterai éventuellement des ordonnances sur les prix ou le contrôle des changes, mais pas question d'ordonnances sociales. Je lui ai répété que j'aurais mon mot à dire sur le choix des ministres des Affaires étrangères, de la Défense, de la Coopération et de l'Intérieur. Il m'a parlé d'Aurillac à la Coopération. Pour le Quai d'Orsay, il propose Giscard, que j'ai refusé. J'ai évoqué*

*Chaban, Bettencourt, Lipkowski ou un diplomate de carrière. Chirac n'en veut pas. Pour la Défense, Chirac m'a proposé Léotard. J'ai refusé. Pour la Justice, il pense à Larcher ou à Dailly. J'ai répondu que celui-ci risquait de poser problème. J'ai ajouté :*

*« Vous avez tort de mettre des chefs de parti dans votre gouvernement. Ils vous critiqueront quand même. » Lecanuet n'aura rien. Jacques Chirac l'a évoqué juste pour que je l'écarte. Pasqua, m'a-t-il dit, sera à l'Intérieur. Dans ce cas, je l'ai prévenu que plus personne, ni à l'Élysée ni au gouvernement, n'osera encore se servir du téléphone ! Chirac m'a répondu : « Écoutez, je m'en porte garant, vous n'avez rien à redouter de Charles Pasqua. » Je lui ai dit que je le savais bien, mais que lui, en revanche, n'était peut-être pas à l'abri... Il a eu l'air étonné.*

J'informe le Président de l'intention des Américains - que je viens d'apprendre - de bombarder prochainement la Libye. Ce n'est pas nouveau : en février, déjà, nous avons refusé de nous associer à une telle opération et François Mitterrand l'avait expliqué au général Walters, envoyé par Reagan le 3 mars. Les Américains vont sans doute nous redemander notre appui.

Le Président réfléchit à plusieurs noms possibles pour les Affaires étrangères. Il songe à Messmer. Maurice Ulrich, que Jacques Chirac vient de choisir comme directeur de cabinet, a appelé Bianco pour avancer le nom de Jean-Bernard Raimond, ambassadeur de France à Moscou.

(Lundi 24 mars 1986)

Une note résume au Président les positions absurdes que François Guillaume, nouveau ministre de l'Agriculture, vient de prendre à Bruxelles sur l'entrée de l'Espagne dans la Communauté. Responsable du SGCI (qui coordonne l'activité gouvernementale en matière européenne) et conseillère à l'Élysée, Élisabeth Guigou va être une source irremplaçable d'informations.

(...)

Réunion chez le Président avec Ulrich (représentant Jacques Chirac), Raimond, et Jean-Louis Bianco.

Le Président : *Je voulais vous parler des positions prises aujourd'hui par François Guillaume à Bruxelles. Je viens d'apprendre qu'il a pris de nettes distances à l'égard de propositions de la Commission en matière de prix agricoles. Mais il a aussi laissé entendre que la France pourrait réexaminer sa position vis-à-vis de l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la CEE et de l'accord sur les quotas laitiers. Il est anormal que le ministre français de l'Agriculture critique la négociation avec l'Espagne et le Portugal. Je m'opposerai à toute action diplomatique qui remettra en cause cette adhésion d'une façon ou d'une autre. De même pour les quotas laitiers : non seulement je les accepte, mais je les approuve ! Les paysans ne peuvent pas à la fois produire à des prix garantis et mettre sur les marchés des quantités illimitées. Si l'on appliquait le principe du libéralisme dont certains se réclament, le lait se vendrait au prix normal, et ce serait leur ruine. Cette attitude risque de provoquer l'exaspération de l'Allemagne et de l'Angleterre. En ce qui concerne les prix agricoles, que le gouvernement mène sa politique. Le politique agricole n'est pas de mon ressort, du moins jusqu'à un certain point. D'ailleurs, il s'est produit dans les affaires européennes - et cela ne date pas d'hier - un grignotage des compétences des ministres des Affaires étrangères par les ministres spécialisés. Je parie qu'un quart d'heure d'entretien entre MM. Balladur et Stoltenberg suffira pour casser ce que M. Guillaume aura décidé.*

Ulrich et Raimond approuvent.

Le Président : *En bref tout ce que vous obtiendrez en plus pour nos agriculteurs, bravo ! Mais ne cassez pas l'Europe !*

(Mercredi 9 avril 1986)

A propos du recours au 49-3, Jacques Chirac : *Si vous ne voulez pas l'approuver, il faudra voter en Conseil des ministres.*

François Mitterrand hausse les épaules: *Pour voter là-dessus, il faudra d'abord l'inscrire à l'ordre du jour, et c'est de ma compétence.* Puis, sur le ton de la confiance amicale, le Président interroge le Premier ministre: *Pourquoi donc êtes-vous si pressé de revenir au scrutin majoritaire ?*

Jacques Chirac: *Mais parce que c'est dans mon programme ! Et puis, il faut faire vite. Sinon, on risque de ne plus pouvoir.*

François Mitterrand sourit et glisse: *Vous savez, je ne suis pas tellement contre le rétablissement d'un mode de scrutin qui pourrait favoriser bientôt le retour d'une majorité socialiste à l'Assemblée nationale.*

Ils règlent deux ou trois questions et le Président nous appelle.

Le Premier ministre s'adresse solennellement au nouveau secrétaire général du gouvernement : *Veillez noter que tout projet de nomination qui ne parviendrait pas à l'Élysée avant le vendredi midi ne pourrait pas être inscrit à l'ordre du jour du Conseil des ministres du mercredi suivant. Vous direz aux ministres d'éviter que les exposés des motifs des projets de lois contiennent des passages polémiques, et vous direz à M. Pasqua qu'il faut retirer de l'exposé des motifs de la loi électorale la phrase qualifiant le scrutin proportionnel de « piège ».*

François Mitterrand est stupéfait de voir le Premier ministre le devancer en résumant ce qu'il vient de lui dire. C'est d'une parfaite courtoisie.

Nous descendons avec eux. A l'entrée de la salle du Conseil, Michel Noir, comme tous ses collègues, se tient près de la porte. François Mitterrand lui serre la main et se présente. Noir ne sait plus où se mettre. Certains ministres ont du mal à maîtriser leur fou rire. Le Président fait un geste de la main signifiant : Calmez-vous, cela n'en mérite pas tant !

#### **Document 4 :**

Mais, contrairement à ce que l'on imagine, c'est de loin avec les ministres que la partie est la plus éprouvante, la plus captivante. Or, d'entrée de jeu, nous avons cumulé les inconvénients. Le gouvernement dépassait de beaucoup la quarantaine de ministres. Je suis sûr à présent que c'était une erreur, grosse de handicaps à venir. Car la nuisance potentielle d'un ministre est généralement inversement proportionnelle à la taille de son ministère, puisque après avoir entendu gémir ceux qui voulaient être « ministres pleins » ou plastronner ceux qui ont enlevé la distinction « d'État » (les ministres d'État), il faut bien concocter un ordre hiérarchique. A cela, il faut ajouter la spécialité socialiste qui consiste à tenir compte, partout, des sensibilités, des sous-sensibilités, voire des sous-sous-sensibilités. Pour pimenter le tout, le Président et le Premier ministre - Mitterrand et Rocard étaient parfois d'accord là-dessus - mettent de temps en temps une grande perversité à faire cohabiter ministres et sous-ministres qui ne peuvent pas s'entendre, justement parce qu'ils n'appartiennent pas au même courant du Parti socialiste, ou parce qu'ils affichent de vraies incompatibilités d'humeur, comme Bérégovoy et Charasse. (...)

Nous avons pourtant établi comme règle que les ministres en titre devaient arbitrer les dissensions dans leur domaine. Hélas, le plus souvent, le Premier ministre était saisi en appel. Et il fallait bien trancher, c'est-à-dire fâcher. Un gouvernement pléthorique, trop de secrétaires d'État, est bien une machine à récolter des soucis. Si l'on pouvait ultérieurement retenir cette leçon ! (...)

Dans ses rapports avec ses ministres, Rocard fut inégalement présent. Il voyait une fois par semaine Pierre Bérégovoy, seule façon d'avoir un œil sur le pouvoir sans limites de Bercy. C'était

un choix de départ : Pierre Bérégovoy était « incontournable », ne serait-ce que par sa familiarité avec le Président et une certaine sincérité vis-à-vis de Rocard qui ne datait pas d'hier. Sans doute Lionel Jospin a-t-il déploré de n'avoir pas droit à ce traitement de faveur, qu'aurait mérité son rang politique. Cela fut longtemps, jusqu'au congrès de Rennes, une source de malentendus que Claude Allègre (conseiller auprès de Lionel Jospin) et moi, complices amicaux, dissipions de notre mieux. Je me souviens aussi qu'au bout d'un an, nous avions réussi à imposer à Pierre Joxe une réunion tous les quinze jours avec le Premier ministre pour que les problèmes de sécurité, de police et les nominations préfectorales ne nous échappent pas... (...) En réalité, le Premier ministre accordait du temps à ses ministres, moins en fonction du degré d'intimité qu'il avait avec eux qu'en raison de l'intérêt qu'il portait aux sujets dont ils avaient la charge. Jean Poperen faisait curieusement exception, dont le sens politique était souvent apprécié de Michel, qui avait pour lui un réel respect. (...)

Néanmoins, les ministres n'ont pas pris prétexte de ces défaillances de cordialité pour tenter de se passer de l'arbitrage du Premier ministre. Il faut dire que le chef du gouvernement détient l'arme de dissuasion suprême. Il peut « rattraper au tournant » ceux qui auraient tenté de le court-circuiter en restant sourd à leurs imprécations à l'heure de l'élaboration du budget. Un moment de vérité...

Je crois que deux ministres, seulement, ont agi pendant trois ans comme si Rocard n'était pas le véritable patron du gouvernement. Je veux parler de Pierre Joxe, et surtout de Roland Dumas. Roland Dumas, pas seulement parce qu'il évoluait dans le domaine réservé du Président, mais parce qu'il nourrissait un sentiment de supériorité lié à sa connaissance du monde et surtout parce que sa relation avec Mitterrand, que les autres méconnaissent totalement, justifiait à ses yeux qu'il rende compte uniquement au chef de l'État, et encore, dans le secret de son bureau. J'ai dû batailler pour que les conseillers diplomatiques du Premier ministre - l'un d'entre eux du moins - puissent participer aux voyages présidentiels. A Bruxelles, ils n'avaient pas toujours une place auprès des ministres. Parfois même, ils étaient relégués dans une autre salle. Il est arrivé qu'on « oublie » de les prévenir de réunions aussi anodines que celles que pouvait provoquer, au Quai d'Orsay, la situation à Beyrouth ou à Koweït City ! Et que dire des nominations d'ambassadeurs qu'on nous transmettait à peine la veille du Conseil des ministres ? Par trois fois, je décidai de les bloquer pour marquer notre désapprobation à l'égard de ces pratiques peu courtoises. Maigre mesure de rétorsion puisque le Président les avait approuvées par avance !

Le second des coriaces était Pierre Joxe. Plus en raison de son tempérament que de ses liens avec le Président. Le ministre de l'Intérieur avait une vision ombrageuse de son rôle. Je m'aperçus vite qu'il ne transmettait pas au Premier ministre certaines notes de la DST. Tant pis ! Elles nous arrivaient par ailleurs. Mais cela ne me consolait qu'à moitié !

Pour jouer « perso », il y avait bien encore Édith Cresson, mais dans un registre plus mineur. Elle ne rendait compte qu'à François Mitterrand et ne nous reconnaissait que lorsqu'elle avait vraiment besoin de nous, par exemple, pour mobiliser les autres administrations ou pour lancer ses GEM (Groupes d'études et de mobilisation), dont elle voulut faire plus tard un ministère parallèle. Malgré tout, Michel Rocard n'a pas été, me semble-t-il, plus maltraité que ses prédécesseurs. Le 22 mars 1988, François Mitterrand avait annoncé expressément qu'il gouvernerait autrement. Il l'a fait. Le Premier ministre a pu gouverner. Je n'ai jamais eu l'impression que le Président montait de longue main des opérations contre lui. Mais il était toujours prêt à rappeler qu'il était le « protecteur des faibles ». C'est donc dans la manière qu'il a parfois gêné Rocard. Sans doute, la conception arbitrale et paternelle de sa fonction le

conduisait-elle à prendre position, y compris contre son gouvernement. Jacques Attali me l'avait soufflé un matin, après les manifestations des lycéens : « Il faut comprendre que le Président reste un opposant au fond de lui-même... même à son propre gouvernement ! » (...)

Je crois qu'un Premier ministre doit aussi mettre une dose d'affectivité dans ses relations avec ses ministres. Ceux-ci, bien souvent, souffrent d'être isolés, découvrant le mercredi matin l'ordre du jour en conseil où ils arrivent en ne sachant rien d'autre que ce qui concerne leur seul département alors que le Président et le Premier ministre connaissent l'ordre du jour complet. Comme tout le monde, ils vivent des drames personnels, restent impuissants devant un écueil, enregistrent des échecs. Le Premier ministre doit alors être un « thérapeute » qui doit prendre le temps d'écouter, de consoler ou de galvaniser. Dans le même registre, il lui faut réduire au maximum la part de malentendu avec les autres. Le malentendu crée des haines recuites. (...)

Le budget est ainsi un casse-tête permanent pour le Premier ministre. Il n'est pratiquement pas de décision qu'il puisse prendre sans qu'émerge une question budgétaire. La tentation de faire remonter les arbitrages à Matignon ou même à l'Élysée

devient alors très forte. Les hommes de Matignon doivent donc être sans faiblesse. (...) Je veux poser là le problème récurrent de l'extrême puissance du ministère des Finances. Il est d'autant plus lourd que le ministère est regroupé sous l'autorité d'un seul ministre (...). Seul le Premier ministre, représentant de la collectivité des ministères, a une vue globale des priorités de l'État et des exigences gouvernementales essentielles. Le budget est un instrument interministériel par excellence, on ne peut donc en abandonner le contrôle réel à la « sublime stupidité » qui est celle de la direction du Budget. Je m'explique j'en viens. Je sais de quoi je parle. J'ai passé dix ans à la direction du Budget. Assaillis de toute part, peu au fait des priorités gouvernementales, sortant rarement de leurs bureaux, les gens du Budget ont développé une sorte de « complexe du non » qui les entraîne à refuser la discussion sur la nécessité sociale ou économique d'une dépense, puisque leur essence même est de la refuser (...). Il y a belle lurette que la direction du Budget a enterré les travaux sur la rationalisation des choix budgétaires qu'elle suspectait de favoriser les ministères qu'on appelle, d'une formule extraordinairement éclairante, les « ministères dépensiers » comme s'il y avait un opprobre particulier à dépenser pour agir dans une fonction de l'État déterminée.





*Fiche n° 10*

**LE STATUT ET LA FONCTION LEGISLATIVE DU PARLEMENT**

**BIBLIOGRAPHIE**

**STATUT :**

“L’Assemblée nationale”, *Pouvoirs* n° 34, 1985.

“Le Sénat”, *Pouvoirs* n° 44, 1988.

“Le Parlement”, *Pouvoirs* n° 64, 1993.

AMELLER (M.), *L’Assemblée nationale*, PUF (QSJ?) n° 2897, 2000.

BAGUENARD (J.), *Le Sénat*, PUF (QSJ?) n° 2529, 1997.

CLUZEL (J.), *Le Sénat dans la société française*, La Documentation française, NED n° 5032, 1997.

DUPRAT (J.-P.), “La crise des assemblées parlementaires françaises”, *Mélanges Auby*, 1992.

GROUD (H.), “Les délégations parlementaires pour les Communautés européennes”, *RDP* 1991.1309.

HERIN (J.-L.), *Le Sénat en devenir*, Montchrestien, 2001.

PACTET (P.), “La loi, permanence et changements”, *Mélanges René Chapus*, 1992.

PEZANT (J.-L.), “Contribution à l’étude du pouvoir législatif selon la Constitution de 1958”, *Mélanges Burdeau*, 1977.

**FONCTIONS :**

AVRIL (P.) et GICQUEL (J.), *Droit parlementaire*, Montchrestien, 1996.

BEAUFUME (B.), *Le droit d’amendement et la Constitution sous la V<sup>ème</sup> République*, LGDJ, 1993.

CAMBY (J.-P.) et al., *Le travail parlementaire sous la V<sup>ème</sup> République*, Montchrestien, (coll. Clefs), 1997.

*La procédure législative*, La Documentation française (coll. Documents d’étude), n° 1.12, 1997.

OLIVA (E.), *L’art. 41. Initiative législative et Constitution*, Economica, PUAM, 1997.

PIERRE (M.-D.), *L’article 45 de la Constitution du 4 octobre 1958*, LGDJ, 1981.

QUINTY (D.) et JOLY (G.), “Le rôle des parlements européen et nationaux dans la fonction législative”, *RD pub.* 1991.393.

TERNEYRE (P.), “La procédure législative ordinaire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel”, *RD pub.* 1985.681.

**DOCUMENTS**

**Document 1 :** “Bilan sommaire de la X<sup>ème</sup> législature” (1993-1997), *Bulletin de l’Assemblée nationale*, n° 1 du 20 juin 1997, pp. 62 ss.

**Document 2 :** GISCARD D’ESTAING (V.), *Démocratie française*, Fayard, 1976, p. 152.

**Document 3 :** CHAMBRAUD (C.), “Le Parlement n’est pas redevenu « le lieu privilégié du débat politique »”, *Le Monde*, 28 juin 1996.

**Document 4 :** CC, n° 82-262 DC, 7 novembre 1989, “Immunité parlementaire”, Rec. p. 90.

- Document 5 :** CC, n° 90-278 DC, 7 novembre 1990, “Règlement du Sénat”, Rec.79.
- Document 6 :** DEBRE (M.), *Discours devant le Conseil d'État*, 27 août 1958 (extrait).
- Document 7 :** CC, n° 82-143 DC, 30 juillet 1982, “Blocage des prix”, Rec.57 (extrait).
- Document 8 :** CC, n° 72-73 L, 29 février 1972, “Participation des salariés”, Rec.31 (extrait).
- Document 9 :** ROLAND-LEVY (F.), “La flibuste parlementaire de Thierry Mariani mise en échec”, *Le Monde* 30 novembre 1997.
- Document 10 :** BIFFAUD (O.), “Parole contre parole sur les procédures d'urgence”, *Le Monde* 1er déc. 1997.
- Document 11 :** SERVICE D'ETUDES JURIDIQUES DU SENAT, “Rapport sur l'évolution des ordonnances de l'article 38”, 10 février 2006.

### **EXERCICES SUGGÉRÉS :**

#### **Compositions écrites, exposés oraux, plans détaillés, fiches techniques :**

- *Le Parlement dans la Constitution de 1958.*
- *Les présidents des Assemblées parlementaires sous la V<sup>ème</sup> République.*
- *Statut des parlementaires et statut du Parlement.*
- *Le droit d'amendement parlementaire.*
- *Le Parlement français et le droit communautaire.*
- *Un Sénat pour quoi faire ?*

#### **Épreuve pratique : Commentaire de document**

- *Commenter le document 1.*
- *A partir du document 10, vous mettrez en évidence les effets de la cohabitation sur la procédure parlementaire.*



## **Document 1 :**

### **BILAN SOMMAIRE DE LA Xème LÉGISLATURE**

#### **I. STATUT ET ORGANISATION**

##### **A/ COMPOSITION DE L'ASSEMBLÉE AU JOUR DE LA DISSOLUTION (21 AVRIL 1997).**

###### *1) Composition par groupe politique*

R.P.R.	258
U.D.F.	206
Socialiste	63
Communiste	24
République et Liberté	23
Non inscrits	2

###### *2) Composition par profession*

Exploitants agricoles	26
Patrons	65
Professions libérales	127
Ouvriers	4
Employés	13
Cadres et ingénieurs	72
Journalistes	9
Fonctionnaires	91 (hors enseignants)
Enseignants	107
Divers	62

1 siège était vacant (suite à la démission de M. Michel Noir le 6 février 1997).

32 femmes siégeaient à l'Assemblée nationale (5,5 % des députés), dont 17 au groupe R.P.R., 8 au groupe U.D.F. 4 au groupe socialiste, 2 au groupe communiste et une au groupe République et Liberté.

Sur les 577 députés élus en 1993, 80 l'avaient été au premier tour et 497 au second.

##### **B / MODIFICATIONS À LA COMPOSITION DE L'ASSEMBLÉE.**

###### *1) Remplacements : 68.*

- pour cause de décès 13
- pour cause de nomination au gouvernement 55

###### *2) Élections partielles : 51*

- pour cause de démission volontaire	25
- pour cause de démission d'office	3
- pour cause de déchéance	4
- pour cause d'annulation d'élection	3
- pour cause de nomination au Gouvernement	1
- pour cause d'élection au Sénat	15

##### **C / STATUT DU DÉPUTÉ.**

###### *1) Immunités parlementaires.*

*avant la révision constitutionnelle du 4 août 1995 :*

demandes de levée de l'immunité parlementaire en session : 6 (l'immunité du député Bernard Tapie a été levée par l'Assemblée les 7 décembre 1993 et 28 juin 1994)

demandes présentées hors session : 4

immunité levée par le Bureau : 0

demandes de suspension de la détention ou de la poursuite: 0

*depuis la révision constitutionnelle du 4 août 1995.*

demandes d'autorisation d'arrestation, de mesures préventives ou restrictives de liberté : 2

demandes de suspension de la détention ou de la poursuite : 0

###### *2) Incompatibilités parlementaires.*

Décisions du Conseil constitutionnel : 4

#### **II. FONCTIONNEMENT DE L'ASSEMBLÉE.**

##### **A / ACTIVITÉ GÉNÉRALE DE L'ASSEMBLÉE.**

###### *1) Sessions et Séances publiques.*

- Nombre de jours de séance: 484
- Nombre de séances: 988
- Durée totale des séances: 3 656 heures et 10'
- 8 sessions extraordinaires, pour une durée totale de 58 jours de séance
- Près de 39000 amendements ont été déposés
- Ordre du jour complémentaire:

*avant la révision constitutionnelle du 4 août 1995:*

4 propositions de loi, dont 3 sont devenues des lois

13 propositions de résolution

2 demandes de levée d'immunité parlementaire

*séances mensuelles réservées à l'ordre du jour fixé par l'Assemblée (article 48 alinéa 3 de la Constitution introduit par la révision constitutionnelle du 4 août 1995):*

14 propositions de loi, dont 9 sont devenues des lois

2 propositions de résolution

3 débats (accords de Schengen, essais nucléaires, politique d'investissement)

###### *2) Procédures de vote.*

- scrutins publics:
  - ordinaires: 353
  - à la tribune: 66
- scrutins secrets: 6

###### *3) Événements particuliers.*

1 message du Président de la République, le 19 mai 1995 (article 18 de la Constitution)

31 déclarations du Gouvernement suivies d'un débat (article 132 du Règlement de l'Assemblée)

3 réceptions de chefs d'État:

- Leurs Majestés le Roi et la Reine d'Espagne ont été reçues dans l'hémicycle le 7 octobre 1993;

- Le Président des États-Unis d'Amérique a été reçu dans l'hémicycle le 7 juin 1994;

- Sa Majesté le Roi du Maroc a été reçue dans l'hémicycle le 7 mai 1996.

## B / ACTIVITÉ GÉNÉRALE DES COMMISSIONS ET DÉLÉGATIONS PARLEMENTAIRES.

### 1) Activités des commissions.

• Commissions permanentes Séances	Durée		
Affaires culturelles	260	371h27	
Affaires étrangères	129	209h 55	
Défense		179	360h55
Finances	273	468h05	
Lois		273	401h05
Production		261	320h35
Total	1375	2132h02	
• Autres commissions:			
Commissions spéciales	63	136h14	
Commissions d'enquête	147	341h35	
Commission ad hoc	8	16h45	
Commission des immunités	9	8h 00	
Mission d'information commune	170	419h 35	
		Total 397 922h 09	

• 96 rapports d'information des commissions permanentes, dont 13 résultant de missions d'information communes (aménagement du temps de travail, formation professionnelle, aménagement du territoire, application des lois, moyens d'information des Parlements étrangers, Sécurité sociale, révision constitutionnelle, service national, encéphalopathie spongiforme bovine, Corse, système bancaire français, presse écrite, industrie automobile).

• 5 commissions spéciales (bioéthique, développement du territoire, office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, adoption, Sécurité sociale).

• 8 commissions d'enquête:

- délocalisations à l'étranger d'activités économiques (18.06/01.12.93)

- utilisation des fonds affectés à la formation professionnelle (19.11.93/18.05.94)

- situation financière de la S.N.C.F (20.12.93/15.06.94)

- Crédit Lyonnais (28.04/05.07.94)

- causes des inondations et moyens d'y remédier (05.05/04.11.94)

- sectes (29.06/22.12.94)

- immigration clandestine et séjour irrégulier des étrangers en France (11.10.95/09.04.96)

- aides à l'emploi (19.03/27.06.96)

### 2) Activités des délégations parlementaires.

175 rapports d'information déposés par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne;

16 rapports déposés par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques;

Création par deux lois du 14 juin 1996 de nouvelles délégations: l'Office parlementaire d'évaluation de la législation et l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques.

## III. PROCÉDURES

### A / PROCÉDURE LÉGISLATIVE.

#### 1) Textes (391 lois promulguées par le Président de la République).

*Projets de loi :*

- déposés (à l'Assemblée et au Sénat): 422 (dont 191 portant ratification de traités et

conventions) + 4 lettres rectificatives

- adoptés: 343

- devenus caducs à la suite de la dissolution: 49

*Propositions de loi :*

- déposées: 1 966, dont 1 529 à l'Assemblée en 1<sup>ère</sup> lecture

- adoptées: 48 de manière autonome et 52 jointes à des projets

- devenues caduques à la suite de la dissolution: 1 418

*Propositions de résolution.*

- déposées: 222, dont 122 sur des textes de nature européenne

- adoptées: 113, dont 98 sur des textes de nature européenne (parmi lesquelles 51 ont été adoptées en séance)

#### 2) Contrôle de constitutionnalité.

- 61 textes soumis au Conseil constitutionnel

Aucun n'a fait l'objet d'une décision d'inconstitutionnalité totale

### B / CONTRÔLE PARLEMENTAIRE.

#### 1) Responsabilité du Gouvernement.

- Article 49 alinéa 1 (vote de confiance) : 5

Édouard Balladur:

Déclaration de politique générale : 8 avril 1993

Négociations du G.A.T.T. : 15 décembre 1993

Alain Juppé:

Déclaration de politique générale : 23 mai 1995

Réforme de la Sécurité sociale : 15 novembre 1996

Déclaration de politique générale : 2 octobre 1996

- Article 49 alinéa 2 (motion de censure spontanée) : 3

Édouard Balladur :

Politique générale : 7 avril 1994

Alain Juppé :

Réforme de la Sécurité sociale : 2 décembre 1995

Politique générale : 15 juin 1996

- Article 49 alinéa 3 (motion de censure en réplique à un engagement de responsabilité du Gouvernement sur un texte): 3

Édouard Balladur : Privatisations

7 juin 1993 (engagement)

5 juillet 1993 (vote)

Alain Juppé: Loi d'habilitation relative à la réforme de la Sécurité sociale

10 déc. 1995 (engagement)

12 déc. 1995 (vote)

Statut de France Télécom

26 juin 1996 (engagement)

29 juin 1996 (vote)

2) Questions.

- Questions au Gouvernement: 2 412

- Questions orales sans débat

- déposées: 1 491

- appelées en séance: 1 275

- Questions écrites publiées: 51 165

- Réponses des ministres: 46 263

3) Textes d'origine européenne soumis au Parlement français (article 88 alinéa 4).

- Propositions d'actes communautaires : 762

- Projets d'actes des 2 et 3 piliers : 80

- Projets du Comité Schengen : 4

## C/ RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

Quatre révisions constitutionnelles ont été menées à leur terme sous la 10<sup>ème</sup> législature

• Congrès du 19 juillet 1993: modification de la composition et du rôle du Conseil supérieur de la magistrature; modification du rôle de la Haute cour de justice; création de la Cour de justice de la République.

• Congrès du 19 novembre 1993: compétence pour l'examen des demandes d'asile (dans le cadre de l'espace Schengen).

• Congrès du 31 juillet 1995: extension du champ d'application du référendum instauration d'une session parlementaire ordinaire unique; modification du régime de l'inviolabilité parlementaire; abrogation des dispositions relatives à la Communauté et des dispositions transitoires.

• Congrès du 19 février 1996: instauration des lois de financement de la Sécurité sociale.

### Document 2 :

Le fonctionnement des institutions politiques doit assurer la stabilité et l'efficacité indispensables à la vie démocratique.

La Constitution, adoptée par le peuple français en 1958 a permis de mieux équilibrer les pouvoirs, et d'assurer la stabilité de l'exécutif. Avec le droit de dissolution, le Président de la République dispose d'une prérogative qui fait contrepoids au pouvoir du Parlement de renverser le Gouvernement. D'autre part, le Parlement lui-même ne peut censurer le Gouvernement qu'en adoptant à cet effet une motion votée à la majorité absolue. Le Gouvernement, nommé par le Président de la République est ainsi mieux protégé à l'égard des manœuvres des hommes et des partis. C'était le principal résultat cherché par les constituants de 1958. Et c'est pourquoi ces règles doivent être scrupuleusement appliquées et respectées.

La réforme de 1962, en confiant au suffrage universel le soin d'élire le Président de la République, fait dépendre son pouvoir du vote populaire. Il en reçoit son autorité, et c'est à lui, inévitablement, que seront demandés des comptes.

S'il apparaît indispensable que le Gouvernement soit uni et rassemblé autour de la politique qu'il conduit, car les français, peuple frondeur, n'admettent pas d'être gouvernés par des hommes qui se querellent, il ne faut pas s'étonner, par contre, si certains des projets que le Gouvernement soumet aux Assemblées provoquent parfois des discussions difficiles.

La démocratie pluraliste n'est pas une démocratie d'acquiescement. A partir du moment où l'exécutif est assuré de sa solidité et de sa durée, il est dans la nature de nos institutions qu'il lui faille persuader le Parlement du bien-fondé de ses projets et lutter pour obtenir son approbation.

A côté de sa fonction éminente de contrôle, le Parlement se trouve être, dans l'intervalle de deux consultations nationales, le lieu normal de la vie politique. C'est là que doivent s'ouvrir les grands débats. C'est là que doivent se discuter, sur le fond, les réformes nécessaires au progrès de la vie sociale.

### Document 3 :

Ardemment voulue par Philippe Séguin, annoncée par Jacques Chirac le 19 mai 1995, votée le 4 août suivant par le Congrès, l'instauration de la session unique du Parlement ne manquait pas d'ambition. En permettant aux députés et sénateurs de siéger de manière presque continue neuf mois par an, au lieu de deux fois trois mois, il s'agissait, selon la formule de M. Chirac, de "remettre le Parlement à sa vraie place" et de lui permettre de "redevenir le lieu privilégié et naturel du débat politique". Évalué à cette aune, le premier bilan de cette réforme est en demi-teinte.

Le contexte politique n'y est sans doute pas étranger. Aux inévitables tâtonnements liés à la mise en cause d'habitudes de travail, et à la concentration des travaux parlementaires sur trois jours de la semaine, ce qui ne simplifie pas toujours la vie des parlementaires les plus actifs, se sont ajoutés les spéculations récurrentes de la majorité sur un éventuel changement de gouvernement, le report de plusieurs réformes promises et l'inquiétude croissante des députés à l'approche des élections législatives. Rien de tout cela n'était de nature à faciliter l'acclimatation de la réforme.

C'est sans doute dans le domaine législatif que les parlementaires ont le plus tiré profit de la session unique. L'inadaptation de l'ancien système, marqué par des sessions extraordinaires à répétition et un ordre du jour tantôt languissant, tantôt surchargé, était devenue, au fil des années, criante.

De ce point de vue, le nouveau régime a permis une amélioration notable. Bien qu'encore imparfaite, la programmation pratiquée par le gouvernement a favorisé l'étalement des travaux sur l'année, sans accroître pour autant le nombre de jours de séance. Enfin, la séance mensuelle d'initiative parlementaire, mise à la disposition des groupes de

l'opposition comme de la majorité, s'est révélée riche de promesses.

En revanche, en matière de contrôle de l'action gouvernementale et d'animation du débat politique - ses deux missions désormais essentielles selon M. Séguin - le Parlement a moins bien tiré parti des potentialités de la réforme. Les ministres ont certes dû, bon gré mal gré, se soumettre toute l'année aux séances bihebdomadaires de questions à l'Assemblée nationale, mais les commissions d'enquête demeurent hors de portée de l'opposition. Et les réticences du Sénat, alliées à une crispation des commissions permanentes sur leurs prérogatives, ont réduit à leur plus simple expression les pouvoirs dont seront dotés les offices parlementaires chargés d'améliorer la législation et de renforcer les capacités d'expertise budgétaire des deux Assemblées.

Quant au débat politique, il a eu bien du mal à retrouver une vigueur nouvelle dans l'enceinte parlementaire. Dans ce domaine, l'exécutif a su part de responsabilité. Si Alain Juppé avait présenté son plan de réforme de la Sécurité sociale devant les députés, le 15 novembre, il a réservé aux caméras de télévision les grands axes de la réforme fiscale tandis que le débat sur le service national a été clos, à la télévision, par le président de la République, avant que d'avoir véritablement eu lieu au Parlement.

Les parlementaires, de leur côté, ne sont pas exempts de critique. L'absentéisme, auquel la session unique devait aussi porter remède, n'a fait que s'aggraver, y compris dans les réunions de commissions et de groupes. Même les questions d'actualité, pourtant télévisées, ont moins attiré les députés en séance. Les treize débats organisés sur les sujets les plus divers, à l'Assemblée nationale, n'ont intéressé, la plupart du temps, qu'un très petit nombre d'élus, la préparation des élections législatives et l'exercice des mandats locaux ont le plus souvent supplanté, dans leurs préoccupations, la mise en œuvre de la session unique.

#### **Document 4 :**

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment les articles figurant au chapitre II du titre II de ladite ordonnance;

Vu l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, modifiée par la loi organique n° 62-1 du 3 janvier 1962, notamment son article 1er (2°);

Vu le code électoral, notamment ses articles L.O. 144 et L.O. 297, ensemble l'article 5 de la loi organique n° 85-689 du 10 juillet 1985;

Vu l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse modifié par l'article 9 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 et par l'article 5 de la loi n° 82-506 du 15 juin 1982;

Considérant que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel comporte un article unique qui a pour objet d'insérer, après le deuxième alinéa de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, un alinéa ainsi libellé : « Ne donnera lieu à aucune action le rapport d'un parlementaire établi pour rendre compte d'une mission confiée par le Gouvernement en application de l'article L.O. 144 du code électoral »; que ces dispositions ont pour conséquence de faire obstacle à toute action en responsabilité pénale ou civile en raison du contenu du rapport établi par un parlementaire dans le cas qu'elles visent;

Considérant que les députés auteurs de la saisine font valoir que la loi relative à l'immunité parlementaire étend l'irresponsabilité instituée par le premier alinéa 26 de la Constitution des actes autres que les opinions ou votes émis par un parlementaire dans l'exercice de ses fonctions qu'en effet, la rédaction d'un rapport, à la demande ou pour le compte du Gouvernement, diffusé sur son ordre, ne semble pas pouvoir être rattachée à l'exercice du mandat parlementaire;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la loi déferée institue un régime d'irresponsabilité distinct de celui défini par la Constitution;

Considérant qu'en vertu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » que, selon l'article 2 de la Constitution, la République « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens dans distinction d'origine, de race ou de religion »;

Considérant que le principe d'égalité devant la loi pénale ne fait pas obstacle à ce qu'une différenciation soit opérée par le législateur entre agissements de nature différente que, toutefois, pour des infractions identiques la loi pénale ne saurait, dans l'édition des crimes ou des délits ainsi que des peines qui leur sont applicables, instituer au profit de quiconque une exonération de responsabilité à caractère absolu, sans par là même porter atteinte au principe d'égalité;

Considérant que la loi déferée, en exonérant de façon absolue de toute responsabilité pénale et civile un parlementaire pour des actes distincts de ceux accomplis par lui dans l'exercice de ses fonctions, méconnaît le principe constitutionnel d'égalité devant la loi et est par suite contraire à la Constitution;

Décide :

ARTICLE 1<sup>er</sup>. — La loi relative à l'immunité parlementaire est contraire à la Constitution.

#### **Document 5 :**

Saisi, le 8 octobre 1990 par le Président du Sénat, conformément aux dispositions de l'article 61, alinéa 1, de la Constitution, d'une résolution en date du 4 octobre 1990 modifiant les articles 16, 24, 29 et 48 du règlement du Sénat et introduisant dans celui-ci des articles 47 1er, 47 quater, 47 quinquies, 47 sexies, 47 septies, 47 octies, 47 nonies et 56 bis A;

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution,

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 17, alinéa 2, 19 et 20;

Vu l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée relative au fonctionnement des assemblées parlementaires;

Vu l'ordonnance n° 592 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances;

Le rapporteur ayant été entendu;

1. Considérant que les modifications et adjonctions apportées au règlement du Sénat par la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel répondent à plusieurs objets; qu'elles visent, en premier lieu, à assurer une plus grande publicité des travaux des commissions permanentes et des commissions spéciales; qu'elles tendent, en deuxième lieu, à introduire des procédures abrégées d'examen d'un projet ou d'une proposition de loi; qu'elles mettent en harmonie avec ces nouvelles procédures diverses dispositions du règlement;

qu'enfin, elles précisent les cas d'application de l'exception d'irrecevabilité soulevée à l'encontre des articles additionnels;

*Sur la publicité des travaux des commissions :*

2. Considérant que l'adjonction apportée à l'article 16 du règlement par l'article 2 de la résolution a pour objet de permettre à une commission permanente ou à une commission spéciale de décider la publicité, par les moyens de son choix, de tout ou partie de ses travaux ; qu'est abrogée par l'article 1er de la résolution la disposition de l'article 16 du règlement, suivant laquelle, lorsque l'ordre du jour des travaux d'une commission comporte une audition, la communication à la presse des travaux de cette commission ne peut s'effectuer par voie de publication de tout ou partie du compte rendu de l'audition que sous réserve de l'accord des personnalités entendues ; que les articles 1er et 2 de la résolution ne sont pas contraires à la Constitution ;

3. Considérant que n'est pas davantage contraire à la Constitution le onzième alinéa ajouté à l'article 16 du règlement par l'article 4 de la résolution, aux termes duquel "la commission peut décider de siéger en comité secret à la demande du Premier ministre, de son président ou d'un dixième de ses membres. Elle décide ensuite de la publication du compte rendu de ses débats au Journal officiel";

*Sur les procédures abrégées :*

4. Considérant que l'article 3 de la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel insère dans le règlement du Sénat un chapitre VII bis intitulé "Des procédures abrégées" ; que ce chapitre, qui comporte des articles 47ter à 47 nonies, tend à instituer deux procédures nouvelles d'examen et de vote d'un projet ou d'une proposition de loi sous la forme, d'une part, d'une procédure de vote sans débat et, d'autre part, d'une procédure de vote après débat restreint;

*En ce qui concerne les règles de principe applicables à l'institution des procédures abrégées :*

5. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 34 de la Constitution la loi est volée par le Parlement ; que, selon le premier alinéa de l'article 39 de la Constitution, l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement ; qu'en vertu de l'article 43 de la Constitution, les projets et propositions de loi sont, à défaut de création d'une commission spéciale, envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à six dans chaque assemblée ; que l'article 44 de la Constitution énonce, dans son premier alinéa, que les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement ; que le deuxième alinéa du même article confère au Gouvernement la possibilité de s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission ;

6. Considérant qu'il ressort de ces dispositions que l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi par la commission saisie au fond constitue une phase de la procédure législative; qu'il est loisible à une assemblée parlementaire, par les dispositions de son règlement, d'accroître le rôle législatif préparatoire de la commission saisie au fond du texte d'un tel projet ou d'une telle proposition, dans le but de permettre une accélération de la procédure législative prise dans son ensemble;

7. Considérant cependant que les modalités pratiques retenues à cet effet doivent être conformes aux règles de valeur constitutionnelle de la procédure législative; qu'en particulier, il leur faut respecter aussi bien les prérogatives conférées au Gouvernement dans le cadre de cette procédure que les droits des membres de l'assemblée concernée et, notamment, l'exercice effectif du droit d'amendement garanti par le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution;

*En ce qui concerne les modalités retenues par la résolution adoptée par le Sénat :*

8. Considérant que la résolution exclut du champ d'application des "procédures abrégées" plusieurs catégories de textes énumérées limitativement à l'article 47 nonies et subordonne, pour les autres textes, le recours à l'une des procédures abrégées à l'accord de tous les présidents de groupes politiques, ainsi qu'il est dit au deuxième alinéa de l'article 47ter; que, sous réserve du respect de ces conditions, il appartient, conformément au premier alinéa de l'article 47ter, à la Conférence des présidents de décider du recours à l'une ou l'autre des procédures abrégées, à la demande du Président du Sénat, du président de la commission saisie au fond, d'un président de groupe ou du Gouvernement ; qu'il est spécifié que la Conférence des présidents "fixe un délai limite pour le dépôt des amendements";

9. Considérant que ces diverses dispositions, qui visent uniquement les amendements émanant des sénateurs, ne sont pas, par elles-mêmes, contraires à la Constitution, dès lors que le délai choisi pour le dépôt des amendements est déterminé de façon à ne pas faire obstacle à l'exercice effectif du droit d'amendement et que n'est pas interdite la possibilité de déposer ultérieurement des sous-amendements;

10. Considérant qu'il y a lieu de relever que, suivant les alinéas 2 à 4 de l'article 47 quater, le Gouvernement, dont la participation aux débats de la commission est de droit lorsqu'il y a lieu à "vote sans débat", a la faculté de se fonder sur l'article 41 de la Constitution pour soulever l'exception d'irrecevabilité prévue par cet article et qu'en cas de désaccord avec le Président du Sénat, le Conseil constitutionnel est appelé à se prononcer; qu'en outre, est expressément envisagée par l'alinéa 5 de l'article 47 quater, même en cas de vote sans débat, l'application des irrecevabilités fondées sur les dispositions de l'article 40 de la Constitution ou sur l'une des dispositions de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances que l'article 47 sexies, relatif à la procédure de vote après débat restreint, réserve l'exercice du droit d'amendement tant des membres du Sénat que du Gouvernement; qu'en son alinéa 2, il se conforme aux dispositions du troisième alinéa de l'article 44 de la Constitution concernant le recours au vote bloqué ; qu'il n'interdit pas au Gouvernement d'opposer l'irrecevabilité ayant pour fondement le deuxième alinéa du même article;

11. Considérant qu'il y a lieu également de relever que l'article 47 octies prévoit qu'en cas de recours aux procédures abrégées les initiatives mentionnées à l'article 44 du règlement du Sénat, à savoir : l'exception d'irrecevabilité, la question préalable, les motions préjudicielles ou incidentes ainsi que les demandes de priorité ou de réserve, doivent être présentées lors de la réunion de la commission ou, en séance publique, lorsqu'elles émanent de la commission elle-même ou du Gouvernement ; que ces règles ne sont pas contraires à la Constitution dès lors que, d'une part, les initiatives auxquelles se réfère l'article 47 octies n'ont pas leur fondement dans des dispositions de valeur constitutionnelle et que, d'autre part, demeurent inchangées les dispositions du septième alinéa de l'article 44 du règlement en vertu desquelles les motions préjudicielles ou incidentes ne peuvent être présentées au cours de la discussion de textes qui ont été inscrits à l'ordre du jour prioritaire conformément au premier alinéa de l'article 48 de la Constitution;

12. Considérant que s'il est loisible à une assemblée parlementaire de prévoir, par son règlement, que, dans le cadre de la procédure de vote sans débat, le président met aux voix l'ensemble du texte, y compris les amendements adoptés par la commission lorsqu'il n'en existe pas d'autres, en revanche, porte atteinte au droit d'amendement reconnu à chaque parlementaire par le premier alinéa

de l'article 44 de la Constitution, l'interdiction faite à tout membre de l'assemblée saisie du texte de reprendre en séance plénière un amendement relatif à celui-ci au motif que cet amendement aurait été écarté par la commission saisie au fond;

13. Considérant qu'il suit de là que les dispositions de l'article 47 quinquies du règlement du Sénat, qui ne satisfont pas à ces exigences constitutionnelles, doivent être déclarées contraires à la Constitution;

14. Considérant que ne sont pas séparables des dispositions déclarées non conformes à la Constitution les dispositions du règlement du Sénat, dans leur rédaction résultant de la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, qui ont trait à la procédure de "vote sans débat", à savoir : - dans le texte de l'article 16, les alinéas 9 et 10, - dans le texte de l'article 29, à l'alinéa 4, les mots "de vote sans débat" ou et à l'alinéa 6, les mots "sans débat ou", - dans le texte de l'article 47 1er, à l'alinéa 1, les mots "le vote sans débat ou" , et à l'alinéa 2 les mots "le vote sans débat ou" - l'article 47 quater, - l'article 47 septies, - dans le texte de l'article 47 octies les mots "sans débat ou", - dans le texte de l'article 47 nonies les mots "de vote sans débat ou", - dans le texte de l'article 48, à l'alinéa 1, les mots "ou faisant l'objet d'une procédure de vote sans débat", l'article 56 bis A;

*Sur l'exception d'irrecevabilité à l'encontre des articles additionnels :*

15. Considérant que, dans sa rédaction présentement en vigueur l'alinéa 3 de l'article 43 du règlement du Sénat énonce que les amendements présentés sous forme d'articles additionnels ne sont recevables que s'ils sont proposés dans le cadre du projet ou de la proposition en discussion ; que la résolution examinée subordonne la recevabilité des amendements précités au fait qu'ils ne soient pas "dépourvus de tout lien avec l'objet du texte en discussion";

16. Considérant que cette modification, qui est par elle-même sans incidence sur la distinction effectuée par la Constitution entre les projets et les propositions de loi, et les amendements qui peuvent leur être apportés, n'est contraire à aucune règle non plus qu'à aucun principe de valeur constitutionnelle;

Décide:

ARTICLE 1<sup>er</sup>. - Sont déclarées non conformes à la Constitution les dispositions de l'article 47 quinquies ajouté au règlement du Sénat par la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel.

ART. 2.- Sont inséparables des dispositions déclarées non conformes à la Constitution les dispositions du règlement du Sénat, dans la rédaction résultant de la résolution, énumérées ci-après:

- dans le texte de l'article 16, les alinéas 9 et 10;
- dans le texte de l'article 29, à l'alinéa 4, les mots "de vote sans débat ou" et, à l'alinéa 6, les mots "sans débat ou";
- dans le texte de l'article 47ter, à l'alinéa 1, les mots "le vote sans débat ou" et, à l'alinéa 2, les mots "le vote sans débat ou";
- l'article 47 quater;
- l'article 47 septies;
- dans le texte de l'article 47 octies les mots "sans débat ou";
- dans le texte de l'article 47 nonies les mots "de vote sans débat ou";
- dans le texte de l'article 48, à l'alinéa 1, les mots "ou faisant l'objet d'une procédure de vote sans débat";
- l'article 56 bis A.

ART. 3. - Les autres dispositions du règlement du Sénat, dans la rédaction résultant de la résolution, ne sont pas contraires à la Constitution.

ART. 4. La présente décision sera notifiée au Président du Sénat et publiée au *Journal officiel de la République française*.

Délibéré dans la séance du 7 novembre 1990 (*J.O.* du 9 novembre, p. 13714).

## **Document 6 :**

### *1. Le régime des sessions*

Les Assemblées, en régime parlementaire, ne sont pas des organes permanents de la vie politique. Elles sont soumises à des sessions bien déterminées et assez longues pour que le travail législatif, le vote du budget et le contrôle politique soient assurés dans de bonnes conditions, mais aménagées de telle sorte que le gouvernement ait son temps de réflexion et d'action.

Le texte qui vous est soumis prévoit deux sessions ordinaires, l'une à l'automne, de deux mois et demi, et destinée avant tout au budget, l'autre au printemps, de trois mois au plus, et destinée avant tout au travail législatif. Des sessions extraordinaires peuvent être décidées à la volonté du gouvernement ou de la majorité du Parlement : leur objet et leur durée sont limités. Les unes et les autres sont prolongées d'une manière automatique si le gouvernement n'a pas déposé le budget en temps voulu ou si l'opposition, par une motion de censure, entend imposer un débat de politique générale. De nouvelles élections, un message extraordinaire du Président de la République peuvent amener également de courtes sessions extraordinaires.

Cette réglementation, stricte mais libérale, doit satisfaire aussi bien les exigences du gouvernement que celles de l'opposition.

### *2. Le domaine de la loi*

L'article où l'on a tenté de définir le domaine de la loi est de ceux qui ont provoqué le plus d'étonnement. Cette réaction est surprenante. Du point de vue des principes, la définition est normale et c'est la confusion de la loi, du règlement, voire de la mesure individuelle qui est une absurdité. Du point de vue des faits, notre système juridique était arrivé à un tel point de confusion et d'engorgement qu'un des efforts les plus constants, mais tenté en vain au cours des dernières années, était de « désencombrer » un ordre du jour parlementaire accablé par l'excès des lois passées depuis tant d'années en des domaines où le Parlement n'a pas normalement compétence législative. Un observateur de notre vie parlementaire aurait pu, entre les deux guerres, mais davantage encore depuis la Libération, noter cette double déviation de notre organisation politique : un Parlement accablé de textes et courant en désordre vers la multiplication des interventions de détail, mais un gouvernement traitant sans intervention parlementaire des plus graves problèmes nationaux. Le résultat de ces deux observations conduisait à une double crise : l'impuissance de l'État du fait que l'administration était ligotée par des textes inadmissibles, la colère de la nation, du fait qu'une coalition partisane placée au gouvernement la mettait devant de graves mesures décidées sans avoir été préalablement soumises à un examen sérieux. Définir le domaine de la loi, ou plutôt du Parlement, ce n'est pas réduire la vie parlementaire, c'est également, par détermination des responsabilités du gouvernement, assurer entre le Ministère et les Assemblées une répartition nécessaire des tâches.

Tout ce qui touche aux libertés publiques et aux droits individuels ne peut être réglementé que par la loi. Tout ce qui touche aux pouvoirs publics et aux structures fondamentales de l'État ne peut être réglementé que par la loi. En d'autres domaines - attributions de l'État dans la vie économique et sociale notamment - la loi fixe les principes. Le budget, les



traités importants sont du domaine de la loi. Le Parlement doit ratifier l'état de siège. Il est seul compétent pour déclarer la guerre. Votre commission envisage qu'une loi organique pourra, après examen, étendre ce domaine; à ce correctif, qu'il faudra employer avec prudence, le gouvernement ne fait pas obstacle car il donnera une souplesse utile à un partage dont le principe est nécessaire.

La définition du domaine de la loi rend au règlement, c'est-à-dire à la responsabilité du gouvernement, un domaine étendu. Il faut en outre qu'une arme soit donnée au gouvernement pour éviter les empiétements à venir; c'est l'exception d'irrecevabilité qui peut être contestée par l'Assemblée, auquel cas le Conseil constitutionnel, dont nous parlerons tout à l'heure, a mission d'arbitrer.

Le gouvernement peut accepter, à l'occasion, une intervention parlementaire hors le domaine de la loi. Cette intervention ne modifie pas le partage ni ses conséquences. En sens inverse, le Parlement peut déléguer au gouvernement le droit de statuer en matière législative : à l'expiration de la délégation, le législateur retrouve son domaine.

### 3. La procédure législative et budgétaire

Notre procédure législative et budgétaire était une des marques les plus nettes du caractère d'assemblée qui était celui de notre régime démocratique. Le texte soumis à vos délibérations propose des modifications qui peuvent à certains paraître secondaires; en droit et en fait, elles sont fondamentales.

Le gouvernement peut exercer une influence décisive dans la fixation de l'ordre du jour des assemblées. Il a le droit en effet d'exiger la priorité pour ses projets, également pour les propositions qu'il accepte. Ainsi, on ne verra plus un gouvernement déposer un projet et se désintéresser de son sort. Ainsi on ne verra plus une assemblée obliger le gouvernement à une discussion d'ordre politique simplement pour obtenir le fonctionnement de la procédure législative. Si ce gouvernement « nourrit » les Assemblées, celles-ci travailleront de concert avec lui. Cette règle a sa contrepartie normale; un jour par semaine est réservé aux questions des parlementaires. La voix de l'opposition est ainsi assurée de se faire entendre.

Le nombre des commissions permanentes est réduit à six dans chaque Assemblée et en aucun cas le texte établi par la commission ne peut se substituer au texte du gouvernement. Les commissions sont d'utiles organes d'études et de contrôle à condition qu'elles ne soient pas trop spécialisées - elles se substituent alors à l'Administration ou exercent sur les services une influence qui n'est pas d'une bonne nature - et à condition qu'elles donnent un avis sur le texte qui leur est présenté, sans avoir l'inadmissible responsabilité d'en établir un autre, contre lequel le gouvernement - qui, lui, est responsable - se trouve dans une situation défensive, c'est-à-dire périlleuse et, en toute hypothèse, absurde.

La procédure législative est profondément rénovée et, j'ose le dire, améliorée. La règle est de nouveau celle des lois de 1875 : il faut l'accord des deux Assemblées. Est également maintenue en vigueur la règle traditionnelle du Parlement français : celle du droit d'amendement de chaque parlementaire. Mais des transformations importantes ont été décidées.

D'abord le droit d'amendement peut être réglementé; c'est-à-dire que les Assemblées peuvent fixer un délai au delà duquel il est interdit de déposer de nouveaux amendements : ce délai est celui de l'examen en commission. Le gouvernement peut également demander un vote d'ensemble pour rejeter une série d'amendements.

Ensuite, le gouvernement peut hâter la discussion législative en provoquant après qu'une première lecture dans chaque Chambre ait révélé des oppositions, la réunion d'une commission paritaire de députés et de sénateurs. Le texte issu des délibérations de

cette commission est proposé aux deux Chambres. Au cas où cette procédure n'aboutit pas, et après un nouvel examen par les deux Chambres, le gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale de statuer en dernier ressort. Cette procédure a fuit ses preuves à l'étranger. Elle est de nature à créer une véritable et efficace délibération parlementaire.

Cette description de la nouvelle procédure législative ne serait pas complète si elle n'était suivie de l'indication des règles précises que le projet fixe à la procédure budgétaire. Le temps des débats est limité pour les deux Chambres et les amendements qui diminuent les recettes ou augmentent les dépenses sont interdits. Quand le temps des débats est écoulé, à condition que le budget ait été déposé en temps voulu, - le gouvernement peut promulguer la loi d finances. Les expériences que nous avons vécues depuis trop d'années justifient cette procédure qui peut paraître brutale à qui ne connaît pas la brutalité semblable de tous les régimes parlementaires disciplinés.

Une dernière innovation est à signaler, dont l'objet est de diminuer l'arbitraire, tant gouvernemental que parlementaire, en tout ce qui touche les pouvoirs publics. La Constitution ne peut pas tout réglementer en ce domaine. Il n'est pas bon, cependant, qu'une loi soit hâtivement rédigée et votée. Une procédure particulière simplement marquée par un long temps de réflexion et des pouvoirs accrus du Sénat est destinée à faire des lois organiques des textes dotés d'une plus grande stabilité, c'est-à-dire, comme il se doit, entourés d'un plus grand respect. Le fonctionnement des assemblées, les grandes règles de l'organisation de l'État, la magistrature, feront l'objet, notamment, de lois organiques.

### 4. Les mécanismes du fonctionnement parlementaire

Le projet de Constitution, rédigé à la lumière d'une longue et coûteuse expérience, comporte certains mécanismes très précis qui n'auraient pas leur place dans un texte de cette qualité si nous ne savions qu'ils sont nécessaires pour changer les mœurs. Quand on veut briser de mauvaises habitudes, il faut de rigoureux impératifs. C'est dans cette catégorie de mesures qu'il faut ranger l'obligation du vote personnel, les incompatibilités qui accompagnent la fonction ministérielle, le contrôle de la constitutionnalité des lois, enfin la procédure minutieuse de la motion de censure.

L'obligation du vote personnel est une exigence morale et politique à la fois. Depuis plus d'un demi-siècle le Parlement français est le seul du monde qui puisse délibérer en l'absence de parlementaires grâce au système inouï dit des « boîtiers ». On ne peut, à la vérité, trouver meilleure preuve du régime d'assemblée, car ce mécanisme permet d'assurer la permanence parlementaire et de réduire en servitude le gouvernement. Aucun effort réglementaire n'a permis de redresser la situation. Bien au contraire, le recours, dans la précédente Constitution, à des majorités qualifiées pour des votes, sinon ordinaires, du moins courants, a abouti à donner obligatoirement le caractère constitutionnel au vote par délégation. On ne peut imaginer manifestation plus nette, ni cause plus dangereuse, de la déviation de notre régime. La délégation de vote est si coutumière que le projet n'a pas osé l'annuler totalement, mais les dispositions prises doivent la faire disparaître. La délégation, en effet, doit demeurer très exceptionnelle. Quand elle sera admise, nul ne pourra avoir plus de deux bulletins. C'est déjà un immense et profond changement et il faut souhaiter que la loi d'application soit des plus strictes.

L'incompatibilité des fonctions ministérielles et parlementaires a fait, et fera encore, couler beaucoup d'encre. On peut estimer en effet qu'une telle mesure n'est pas dans la nature du régime parlementaire. Certes, il faut des incompatibilités, mais, dans les pays parlementaires anglo-saxons, elles existent plutôt entre le mandat local et le mandat parlementaire : c'est le régime

présidentiel qui pratique la césure entre ministre et député ou sénateur. Cependant la pratique française qui ne connaît quasiment aucune incompatibilité a favorisé l'instabilité d'une manière telle qu'il serait coupable de ne pas réagir ! La fonction ministérielle est devenue un galon, une étoile ou plutôt une brisque comme les militaires en connaissent, et qui rappelle une campagne. On reconnaît les politiciens chevronnés au nombre de brisques qu'ils portent sur la manche ! Le pouvoir n'est plus exercé pour le pouvoir : il est ambitionné pour le titre qu'il donne et les facilités de carrière ou d'influence qu'il procure à ceux qui l'ont approché ou qui sont susceptibles de l'approcher encore. Au début de la III<sup>ème</sup> République, les mœurs étaient différentes. C'était le temps où le vote personnel était encore de rigueur et les parlementaires qui devenaient ministres ne votaient plus, ne siégeaient plus. Jules Ferry, à la veille du débat sur l'affaire de Langson, dont il devinait qu'il pouvait lui être fatal, rappela cependant cette règle à ses ministres. Quelle chute dans nos mœurs depuis cette époque ! La règle de l'incompatibilité est devenue une sorte de nécessité pour briser ce qu'il était convenu d'appeler la « course aux portefeuilles », jeu mortel pour l'État. Le projet l'étend de telle sorte qu'il est bien entendu pour tous que l'on ne pourra désormais accéder à une fonction ministérielle qu'à condition de s'y consacrer entièrement.

Il fallait enfin supprimer cet arbitraire parlementaire qui, sous prétexte de souveraineté, non de la Nation (qui est juste), mais des Assemblées (qui est fallacieux), mettait en cause, sans limites, la valeur de la Constitution, celle de la loi, et l'autorité des gouvernements.

La création du « Conseil constitutionnel » manifeste la volonté de subordonner la loi, c'est-à-dire la décision du Parlement, à la règle supérieure édictée par la Constitution. Il n'est ni dans l'esprit du régime parlementaire, ni dans la tradition française, de donner à la justice, c'est-à-dire à chaque justiciable, le droit d'examiner la valeur de la Loi. Le projet a donc imaginé une institution particulière que peuvent seules saisir quatre autorités : le Président de la République, le Premier ministre, les deux présidents d'Assemblées. A ce Conseil d'autres attributions ont été données, notamment l'examen du règlement des assemblées et le jugement des élections contestées, afin de faire disparaître le scandale des invalidations partisans. L'existence de ce Conseil, l'autorité qui doit être la sienne représentent une grande et nécessaire innovation. La Constitution crée ainsi une arme contre la déviation du régime parlementaire.

La difficile procédure de la motion de censure doit tempérer le défaut que nous connaissons bien et depuis trop longtemps. La question de confiance est l'arme du gouvernement, et de lui seul. Les députés ne peuvent user que de la motion de censure, et celle-ci est entourée de conditions qui ne sont discutées que par ceux qui ne veulent pas se souvenir. L'expérience a conduit à prévoir en outre une disposition quelque peu exceptionnelle pour assurer, malgré les manœuvres, le vote d'un texte indispensable.

Faisons le bilan. Régime des sessions, domaine de la loi, procédure législative, mécanismes du fonctionnement des assemblées, en vérité il n'est rien qui ne soit justifié par notre passé, proche ou moins proche - il n'est rien qui ne soit inspiré par la volonté d'assurer la bonne marche des institutions parlementaires.

S'il y avait des pouvoirs du Sénat, l'incompatibilité des fonctions ministérielles et la réglementation détaillée de la motion de censure, on pourrait dire que rien de ce qui est contenu dans le projet n'est nouveau, car on le trouve dans les Constitutions ou les traditions des pays parlementaires, notamment de la Grande-Bretagne. Il est d'ailleurs facile de comprendre pourquoi il faut à la France une puissante deuxième Chambre, des ministres indépendants du Parlement, et une procédure difficile de la motion de censure : notre régime

électoral nous empêche de connaître les majorités cohérentes qui assurent, sans règles détaillées, la bonne marche du régime parlementaire. Ah ! si nous avions la possibilité de faire surgir demain une majorité nette et constante, il ne serait pas nécessaire de prévoir un Sénat dont le rôle principal est de soutenir, le cas échéant, un gouvernement contre une assemblée trop envahissante parce que trop divisée, il ne serait pas besoin de faire régner l'ordre et la stabilité en coupant les liens entre les partis et le gouvernement; il ne serait pas utile de consacrer de longs développements à la motion de censure. Mais quelque désir que l'on ait d'une loi électorale neuve et majoritaire et quelque nécessaire qu'elle soit, nul n'a le droit en France, présentement, de tirer une traite sur un avenir dont nous savons trop bien qu'il sera fait longtemps encore de divisions politiques, c'est-à-dire de majorités menacées, trop aisément, d'éclatement, et qu'il faut contraindre à la sagesse.

Parce qu'en France, la stabilité gouvernementale ne peut résulter d'abord de la loi électorale, il faut qu'elle résulte au moins en partie de la réglementation constitutionnelle, et voilà qui donne au projet son explication décisive et sa justification historique. Si nous voulons que le futur régime parlementaire de la démocratie française ne connaisse qu'un gouvernement par législature, il n'est pas possible d'agir autrement.

#### **Document 7 :**

Considérant, sur le second point, que, si les articles 34 et 37, alinéa 1er, de la Constitution établissent une séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement, la portée de ces dispositions doit être appréciée en tenant compte de celles des articles 37, alinéa 2, et 41 ; que la procédure de l'article 41 permet au Gouvernement de s'opposer au cours de la procédure parlementaire et par la voie d'une irrecevabilité à l'insertion d'une disposition réglementaire dans une loi, tandis que celle de l'article 37, alinéa 2, a pour effet, après la promulgation de la loi et par la voie d'un déclassement, de restituer l'exercice de son pouvoir réglementaire au Gouvernement et de donner à celui-ci le droit de modifier une telle disposition par décret; que l'une et l'autre de ces procédures ont un caractère facultatif; qu'il apparaît ainsi que, par les articles 34 et 37, alinéa 1er, la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi, mais a voulu, à côté du domaine réservé à la loi, reconnaître à l'autorité réglementaire un domaine propre et conférer au Gouvernement, par la mise en œuvre des procédures spécifiques des articles 37, alinéa 2, et 41, le pouvoir d'en assurer la protection contre d'éventuels empiètements de la loi ; que, dans ces conditions, les députés auteurs de la saisine ne sauraient se prévaloir de ce que le législateur est intervenu dans le domaine réglementaire pour soutenir que la disposition critiquée serait contraire à la Constitution.

#### **Document 8 :**

Considérant que les dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel sont contenues dans l'ordonnance du 17 août 1967, relative à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises, laquelle a été prise en application de l'article 38 de la Constitution;

Considérant, d'une part, que les ordonnances qui ont fait l'objet du dépôt du projet de loi de ratification prévu par l'article 38 de la Constitution, demeurent des actes de forme réglementaire tant que la ratification législative n'est pas intervenue, mais que, d'autre part, ledit article 38, non plus qu'aucune autre disposition de la Constitution ne fait obstacle à ce qu'une ratification intervienne selon d'autres modalités que celle de l'adoption du projet de loi susmentionnée que, par suite, cette ratification peut

résulter d'une manifestation de volonté implicitement mais clairement exprimée par le Parlement;

Considérant qu'il résulte clairement des dispositions de l'article 62 de la loi de finances pour 1969, en date du 27 décembre 1968, que le législateur a entendu ratifier dans son ensemble l'ordonnance susvisée du 17 août 1967 sous réserve des modifications qu'il y a apportées; qu'ainsi lesdites dispositions constituent les textes de forme législatives intervenues après l'entrée en vigueur de la Constitution que, dès lors, et en vertu de l'article 37, alinéa 2, précité de celle-ci, il appartient au Conseil constitutionnel d'en apprécier la nature juridique;

#### **Document 9 :**

Avec 416 amendements à lui seul, Thierry Mariani est apparu comme l'un des adversaires les plus acharnés du projet de loi sur la nationalité. Ses arguments et ses formules sont souvent simplistes - les jeunes délinquants mineurs étrangers seraient ainsi des « *individus qui ne méritent pas d'être français* ». Mais, contrairement à certains de ses collègues, qui ne cachent pas leur proximité avec le Front national, M. Mariani est, dans sa circonscription du Vaucluse, un opposant obstiné de l'extrême droite, menant une offensive permanente contre Jacques Bompard, maire (FN) d'Orange, ville où il est né en 1958.

Député de Vaucluse, conseiller général et maire de Valréas, il s'était préparé depuis des mois à ferrailer contre un texte qui, selon lui, revient à « *ouvrir la porte à n'importe qui* ». Il a trouvé l'inspiration de ses amendements dans son « *expérience de la vie quotidienne* ». « *La nationalité, je sais ce que cela signifie concrètement*, affirme-t-il. *Parmi les trois chirurgiens de l'hôpital dont je suis président, deux sont d'origine étrangère, algérienne et libanaise.* »

C'est également parce qu'il siège dans une commission locale d'insertion, chargée d'attribuer le RMI, que M. Mariani a sourcillé en repérant, dans l'article un du projet de loi, une formule selon laquelle un individu peut acquérir la nationalité française s'il a eu sa résidence en France pendant « *une période continue ou discontinue* ». « *Une période continue ou discontinue, c'est exactement les termes du décret d'application du RMI, ce qui permet, selon lui, à certains étrangers de bénéficier de l'allocation tout en résidant de fait dans leur pays d'origine* ». Le projet peut également, selon lui, favoriser les filières de mariages blancs. Depuis l'annonce de ce projet de loi, en juin, M. Mariani fait donc provision d'arguments. Notamment par le biais de questions écrites... à la ministre de la justice, Elisabeth Guigou, élue du même département. « *Je ne suis pas un fin juriste, comme Pierre Mazeaud, reconnaît le député non sans lucidité, mais je connais le terrain.* » C'est avec l'aide de ses assistants parlementaires qu'il a rédigé, de manière artisanale, son flot d'amendements - notamment ceux visant l'article 4 du projet de loi. Il y est précisé que les dispositions du texte ne s'appliquent pas aux enfants nés en France des diplomates étrangers, M. Mariani tenait à exclure également du dispositif, par le biais de 218 amendements, les enfants de parents exerçant 218 autres professions, telles que correspondants de presse étrangers, déménageurs, agents d'escale, chaudronniers-tôliers, bobiniers en construction électrique et électronique, médecins et quelque 212 autres métiers recopiés dans l'annuaire de l'ANPE.

Mais ce « flibustier » parlementaire n'a pas vu venir une habile manœuvre du gouvernement qui a astucieusement laissé voter un amendement de la droite supprimant l'article incriminé. Du coup, les 218 amendements sont tombés. Il a suffi ensuite à Mme Guigou de faire rétablir l'article en deuxième délibération, mais cette fois sans les amendements dont la discussion risquait de durer des heures. Beau joueur, M. Mariani a reconnu l'« *habileté* » du gouvernement. Il prépare sa revanche avec des centaines d'amendements et de sous-amendements sur le projet

de loi sur l'immigration, discuté à partir du 4 décembre à l'Assemblée nationale.

#### **Document 10 :**

L'histoire ne serait qu'anecdotique si elle n'était une nouvelle traduction de l'état d'esprit dans lequel se déroule la cohabitation. A la méfiance et aux premières escarmouches discrètes sur les nominations - il y a un réel blocage pour celles qui concernent la magistrature -, va-t-il falloir ajouter la désinformation ? Recevant à déjeuner à l'Élysée, jeudi 27 novembre, le bureau du Sénat, M. Chirac a entendu les doléances de René Monory sur le recours, que le président de cette assemblée juge excessif, à la procédure d'urgence pour les projets de loi que le gouvernement soumet au Parlement.

M. Monory avait adressé la veille une lettre à Lionel Jospin au sujet du projet de loi sur la nationalité. « *J'observe que depuis le début de la présente législature, écrit le président du Sénat, la plupart des textes importants soumis au parlement ont été examinés par les assemblées selon la procédure d'urgence.* » Même s'il reconnaît qu'il s'agit d'une « *prérogative constitutionnelle à la disposition du premier ministre* », M. Monory rappelle que « *l'examen d'un texte en urgence a pour principale conséquence, si le texte est déposé en premier à l'Assemblée nationale comme c'est pratiquement toujours le cas depuis le début de la présente session, de raccourcir cette procédure et de réserver la connaissance des modifications apportés par le Sénat aux seuls sept députés représentant l'Assemblée nationale à la commission mixte paritaire.* » En tout état de cause, il n'y aura sur ce texte qu'une seule lecture au Sénat.

Au cours de ce déjeuner, selon un des participants, le président de la République aurait abondé dans le sens de M. Monory, précisant qu'il a fait remarquer cet abus au premier ministre. Interrogé par *Le Monde* sur cet échange, M. Jospin a tait savoir qu'il apporte un démenti : « *Il n'a jamais été question de la procédure d'urgence dans une conversation avec le président de la République.* » C'est parole contre parole.

A ses invités, M. Chirac a aussi confié qu'il avait veillé à ne pas trop user de la déclaration d'urgence lorsqu'il était lui-même premier ministre. Entre mai et octobre 1986, le chef du gouvernement qu'était M. Chirac a utilisé l'article 49 alinéa 3, qui permet d'adopter un texte sans vote, si une motion de censure n'est pas déposée et adoptée, sur les privatisations, la liberté de communication et le découpage électoral. Cette arme de procédure a été utilisée dès le dépôt de ces projets de loi, avec pour conséquence d'empêcher toute discussion de ces textes. Si M. Jospin a déjà déclaré l'urgence pour sept projets - les plus importants - sur une vingtaine déposés, il n'a encore jamais fait usage du 49-3.

#### **Document 11 :**

La première habilitation sur le fondement de l'article 38 de la Constitution résulte de la loi n° 60-101 du 4 février 1960 autorisant le Gouvernement à prendre certaines mesures relatives au maintien de l'ordre, à la sauvegarde de l'État, à la pacification et à l'administration de l'Algérie. Elle est intervenue moins d'un an et demi après l'entrée en vigueur de la Constitution.

La première loi de ratification, en revanche, n'a été adoptée que beaucoup plus tard : il s'agit de la loi n° 68-698 du 31 juillet 1968 portant ratification des ordonnances relatives à la sécurité sociale prises en application de la loi n° 67-482 du 22 juin 1967 autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la

Constitution, à prendre des mesures d'ordre économique et social.

Au cours des trente premières années d'utilisation de la procédure de l'article 38 (1960-1990), quelque 25 lois d'habilitation ont été adoptées sur le fondement desquelles 158 ordonnances ont été prises. Une trentaine seulement de ces ordonnances ont été expressément ratifiées.

Les dispositions correspondantes ont concerné des domaines très divers tels que l'Algérie, l'outre-mer, la fiscalité ou la législation sociale.

Les années 1984-2004, soit une période de vingt et un ans, ont connu une intensification de l'utilisation de cette procédure bien que la périodicité n'en soit pas régulière.

(...)

Au cours de la dernière période quinquennale (2001-2005), le nombre de lois contenant des mesures d'habilitation dépasse celui enregistré pour les vingt années 1984-2003. Par ailleurs, entre 2001 et 2005, 184 ordonnances ont été publiées, soit plus que le nombre total d'ordonnances publiées sur vingt ans de 1984 à 2003, et le nombre d'ordonnances ratifiées est également supérieur à celui des vingt années de cette même période de référence, ce qui témoigne de la volonté de garantir une meilleure sécurité juridique.

La fréquence d'utilisation de la procédure de l'article 38, qui s'est encore renforcée depuis l'an 2000, connaît depuis trois ans une forte accélération avec :

- outre des mesures ponctuelles d'habilitation, deux lois de simplification ayant pour objet principal d'autoriser le Gouvernement, dans de vastes domaines, à légiférer par ordonnances ;

- un nombre d'ordonnances publiées qui a presque quintuplé entre 2003 et 2005 pour atteindre le nombre record de 83 en 2005 ;

En revanche, le nombre d'ordonnances ratifiées, qui avait fortement augmenté en 2003 et 2004, a connu une diminution sensible en 2005.

#### A. L'HABILITATION À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCE

Le nombre annuel de lois comportant une ou plusieurs mesures d'habilitation varie entre zéro et dix, pour un total de 48 en vingt-deux ans (1984-2005). 34 ont été publiées de 2001 à 2005, soit en cinq années seulement un nombre nettement supérieur à celui observé pour les trente premières années d'utilisation de la procédure de l'article 38 de la Constitution (25 mesures d'habilitation).

De 1984 à l'été 2001, les habilitations accordées, à l'exception d'une seule, ont pour origine des projets de loi ayant pour objet exclusif d'autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnance. L'exception concerne, en 1985, la Nouvelle-Calédonie : l'habilitation résulte de l'article 27 de la loi n° 85-892 du 23 août 1985 ayant un objet plus étendu puisqu'elle était relative à l'évolution de cette collectivité.

1. La période la plus récente a consacré de nouvelles pratiques en ce qui concerne le support ainsi que l'origine de la demande d'habilitation

Depuis la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, les habilitations résultent généralement d'un ou de plusieurs articles d'une loi ayant un objet plus large.

Cette pratique est caractéristique des deux années 2002 et 2003 puisque toutes les habilitations consenties résultent non de lois d'habilitation proprement dites mais de dispositions de textes ayant une portée plus étendue (soit 12 lois comportant des mesures d'habilitation) ; elle témoigne en outre d'une prise de

conscience nouvelle de la nécessité d'actualiser le droit applicable outre-mer puisque les mesures d'habilitation contenues dans 11 des 12 lois susvisées concernent l'extension à l'outre-mer des dispositions législatives adoptées pour la métropole. L'année 2004 s'inscrit dans cette pratique puisque, d'une part, 6 des 9 lois promulguées contenant des mesures d'habilitation recouvrent un champ plus large que la seule habilitation et que, d'autre part, cinq desdites mesures concernent l'actualisation du droit applicable outre-mer.

Cette évolution s'est poursuivie en 2005. En effet, les 10 lois promulguées contenant des mesures d'habilitation avaient toutes un champ plus large que la seule habilitation, à l'exception notable de la loi n° 2005-846 du 26 juillet 2005 habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi. Par ailleurs, 7 mesures d'habilitation ont été prises en vue de l'actualisation du droit applicable outre-mer.

L'année 2003 a par ailleurs été marquée par l'adoption d'une loi contenant trente-deux articles habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans les domaines les plus divers, certains articles comprenant d'ailleurs de multiples rubriques. Au 1er janvier 2006, 37 ordonnances ont été prises sur le fondement de cette loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

Cet exercice a été renouvelé en 2004 avec l'adoption d'une nouvelle loi de simplification du droit (loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004) qui autorise le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans des domaines aussi divers que les relations des usagers avec les administrations, le droit des sociétés, la santé et la protection sociale, la filiation, le droit de l'urbanisme et de la construction, le droit de la concurrence, l'agriculture ou encore le droit de l'environnement. Le nombre d'articles d'habilitation figurant dans ce dernier texte s'élève à 60, soit presque le double de celui contenu dans la loi de 2003 précitée. 58 ordonnances ont été prises sur le fondement de cette loi au cours de l'année 2005, s'ajoutant à une ordonnance publiée dès la fin de l'année 2004.

Par ces deux lois, les années 2003 et 2004 marquent un tournant dans l'utilisation de l'article 38 de la Constitution : le champ des habilitations est désormais très vaste et les domaines juridiques concernés sont très divers.

En revanche, l'année 2005 a vu le retour à des habilitations plus ponctuelles, sauf en ce qui concerne la loi d'habilitation du 26 juillet 2005 qui a permis au Gouvernement dirigé par M. Dominique de Villepin, Premier ministre, de mettre en oeuvre dans des délais très courts un ensemble de mesures en faveur de l'emploi.

(...)

2. Les délais d'habilitation se sont sensiblement allongés au cours des dernières années et l'habilitation a parfois dû être renouvelée ou prorogée

Les délais d'habilitation consentis par le Parlement au Gouvernement pour prendre des ordonnances se sont sensiblement allongés au cours de la période la plus récente : jusqu'en 2001, le délai n'était qu'exceptionnellement d'un an ou davantage, tandis qu'à partir de 2002 une année a constitué la norme.

S'agissant des habilitations concernant l'outre-mer, le délai est le plus souvent supérieur à celui prévu pour l'adoption des autres ordonnances, ce qui s'explique par la double nécessité de prévoir des adaptations tenant compte des spécificités locales et de consulter les assemblées délibérantes. En 2003, la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer prévoit même, selon les domaines de l'habilitation, des délais de dix-huit, vingt-quatre ou trente mois.

Entre 1984 et 2001, le délai imparti oscille en général entre trois et neuf mois. Il a cependant été une fois inférieur à deux mois<sup>9</sup> et une autre fois de plus de dix-huit mois.

En 2004, les délais impartis pour prendre les ordonnances sont de six, neuf, douze, quinze, dix-huit ou vingt-quatre mois. Seule la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit prévoit certains délais inférieurs à un an ; dans tous les autres cas, le délai est au minimum fixé à douze mois, ce qui confirme la tendance à l'allongement.

En 2005, les délais d'habilitation fixés sont allés de deux mois, s'agissant des mesures d'urgence pour l'emploi prévues par la loi d'habilitation n° 2005-846 du 26 juillet 2005, à trente-six mois pour le code de l'énergie et le code des mines prévus par l'article 109 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005, le délai le plus fréquemment choisi étant de douze mois.

Par ailleurs, en 2004, la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit a renouvelé, pour des délais variables allant de 6 à 18 mois, certaines habilitations non utilisées de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, les ordonnances prévues n'ayant pu être finalisées dans les délais initialement fixés.

(...)

3. Une situation nouvelle apparue depuis 2002 : l'habilitation non utilisée

Au cours des vingt années 1984-2003, l'habilitation demandée a toujours été utilisée.

Cependant, en 2002, deux mesures d'habilitation sont restées non appliquées, toutes deux concernant l'actualisation du droit applicable outre-mer : la première, résultant de l'article 8 de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, avait pour objet d'étendre par ordonnance, dans un délai de neuf mois, deux dispositions de cette loi à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, aux îles Wallis-et-Futuna, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon ; la seconde, résultant de l'article 6 de la loi n° 2002-1577 du 30 décembre 2002 relative à la responsabilité médicale, tendait à rendre applicable cette loi ainsi que les dispositions relatives à la réparation des conséquences des risques sanitaires instituées par la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 aux collectivités susvisées ainsi qu'au territoire des Terres australes et antarctiques françaises.

Un certain nombre d'habilitations prévues par la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 n'ont pas été utilisées par le Gouvernement.

Hormis les habilitations renouvelées par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, deux autres habilitations figurant dans la loi du 2 juillet 2003 ont finalement fait l'objet, non d'ordonnances, mais de dispositions législatives spécifiques.

Enfin, au 31 décembre 2005, on constate d'ores et déjà que certaines habilitations prévues par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit n'ont pas été utilisées dans les délais impartis.

Deux d'entre elles, concernant respectivement le code des propriétés publiques et le régime juridique des organismes de placement collectif dans l'immobilier (OPCI) ont fait l'objet d'un renouvellement en 2005.

En revanche, d'autres habilitations de la loi du 9 décembre 2004, inutilisées dans les délais fixés, n'ont fait l'objet d'aucun renouvellement à la date du 31 décembre 2005.

## B. LES ORDONNANCES

1. Des vagues annuelles d'ordonnances de plus en plus importantes

Le nombre annuel d'ordonnances publiées varie, au cours des vingt et une dernières années, de zéro à 83 ; cependant, la tendance est à une forte hausse depuis 2000 (29 ordonnances), qui s'est intensifiée en 2004 et 2005.

Nombre d'ordonnances publiées

2001	2002	2003	2004	2005	Total sur 5 ans
19	12	18	52	83	184

De 1984 à 2005, 290 ordonnances ont été publiées dont plus des deux tiers depuis l'année 2000. En 2004, le nombre d'ordonnances publiées, s'élevant à 52, avait déjà atteint un sommet puisque cela représentait quasiment le quart du total des ordonnances publiées au cours des vingt et une dernières années. Cependant, ce sommet a été très largement dépassé en 2005, avec un nombre record de 83 ordonnances publiées sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, soit plus du tiers du total des ordonnances publiées au cours des vingt-deux dernières années.

On observe que, entre 2000 et 2003, la proportion de textes intervenus dans le domaine de la loi correspondant à des ordonnances se situe entre le quart et les deux cinquièmes (ce calcul exclut du décompte les lois constitutionnelles et les lois portant approbation ou ratification d'accords, conventions ou traités internationaux). Cette proportion s'établit à plus de 56,5% en 2004 : pour la première fois, plus de la moitié des textes intervenus dans le domaine de la loi (hors lois constitutionnelles, lois portant approbation ou ratification d'accords, conventions ou traités internationaux) sont des ordonnances.

Cette situation s'est reproduite en 2005, avec une proportion de 63,3 %.

2. Une banalisation des domaines concernés par la législation par voie d'ordonnance

Sur l'ensemble de la période, la législation par voie d'ordonnance a connu des domaines de prédilection.

De 1990 à 2002, cette partie de la législation a essentiellement concerné l'actualisation du droit applicable outre-mer, la transposition de textes européens et la codification : sur un total de 118 ordonnances pour la période considérée, 83 (soit 70 %) concernent l'outre-mer, 17 la transposition de textes européens et 12 l'adoption de codes ; les 6 ordonnances restantes sont intervenues en matière de protection sociale et de finances sociales (5 ordonnances en 1996) et pour tenir compte de l'introduction de l'euro (1 ordonnance en 2000).

À cet égard, l'année 2003 se singularise et marque un tournant : sur les 18 ordonnances publiées, seulement 5 concernent l'outre-mer ; les 13 autres touchent aux domaines les plus divers (mesures de simplification en matière électorale ou fiscale, en matière de droit du travail et de formalités à accomplir par les professionnels ou encore en matière de permis de chasse, droit des collectivités territoriales, droit rural ou encore droit social).

Sur le fondement des lois d'habilitation n° 2003-591 du 2 juillet 2003 et n° 2004-1343 du 9 décembre 2004, portant habilitation du Gouvernement à simplifier le droit, cette diversification s'est activement poursuivie, révélatrice d'une banalisation de la législation par ordonnance. Au 31 décembre 2004, le nombre d'ordonnances prises sur le fondement de la loi n° 2003-591 précitée était de 37 et une ordonnance, prise sur le fondement de la loi n° 2004-1343, avait déjà été publiée.

En 2005, pas moins de 58 ordonnances ont été prises sur le fondement de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004, de simplification du droit, dans les domaines les plus variés touchant la plupart des branches du droit, y compris le droit civil.

Par ailleurs, l'adaptation du droit applicable outre-mer s'est poursuivie en 2004 et 2005 avec plus d'une dizaine d'ordonnances publiées par an en application de l'article 38 de la Constitution, auxquelles sont venues s'ajouter en 2005 les deux premières ordonnances prises sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution.

### C. LA RATIFICATION DES ORDONNANCES

De 1984 à 2003, 24 lois portant ratification d'ordonnances ou contenant des dispositions ayant un tel objet ont été publiées. Ces lois ont permis de ratifier expressément 98 ordonnances, soit 63 % du nombre total d'ordonnances publiées au cours de cette période.

L'année 2004 a permis de ratifier 62 ordonnances supplémentaires dont 57 ratifiées par la seule loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit. En revanche, seules 9 ordonnances ont été expressément ratifiées en 2005.

Au cours de la période 1984-2004, les projets de loi de ratification ont, à deux exceptions près, toujours été déposés dans le délai prescrit par la loi d'habilitation comme cela est exigé par l'article 38 de la Constitution, à peine de caducité des ordonnances.

Deux ordonnances ont ainsi été frappées de caducité : l'ordonnance n° 2000-1255 du 21 décembre 2000 modifiant certaines dispositions annexées à l'ordonnance n° 2000-930 du 22 septembre 2000 relative à la partie législative du code de la route et l'ordonnance n° 2002-327 du 7 mars 2002 portant adaptation de la législation relative aux transports intérieurs dans les départements de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique et création d'agences des transports publics de personnes dans ces départements.

Par ailleurs, à compter de 2003, plusieurs ordonnances n'ayant pas donné lieu au dépôt d'un projet de loi de ratification n'ont cependant pas été frappées de caducité car elles ont été expressément ratifiées par une loi dont la promulgation est intervenue avant l'expiration du délai imparti pour le dépôt du projet de loi de ratification :

- la première fut publiée en 2003 ;
- trois autres cas peuvent être cités au titre de l'année 2004 ;
- deux autres cas ont encore été constatés en 2005.

(...)

Le 11 juillet 2005, l'examen par le Sénat d'un amendement du Gouvernement tendant à la ratification de l'ordonnance n° 2005-727 du 30 juin 2005 portant diverses dispositions relatives à la simplification des commissions administratives a donné lieu à un débat sur le bien-fondé du recours à cette méthode de ratification.

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois, a fait observer qu'il s'agissait d'une « ratification validation » dans la mesure où « selon le Conseil d'État, l'ordonnance, telle qu'elle a été prise, n'est pas conforme à la loi d'habilitation. »

Plus généralement, M. Hugues Portelli a contesté la procédure de ratification des ordonnances par amendement, estimant que : « le fait de déposer un amendement tendant à insérer un article additionnel dans un projet de loi de manière à ratifier une ordonnance [était] contraire à l'esprit de la Constitution de 1958 » et que « la ratification d'ordonnances [devait] donner lieu au dépôt de textes spécifiques. »

Par ailleurs, il est à noter que le Gouvernement a inclus dans le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation du droit communautaire dans le domaine de l'environnement un article prévoyant la ratification de l'ordonnance n° 2004-1199 du 12 novembre 2004 sur la gestion du bruit dans l'environnement, alors même que celle-ci avait déjà fait l'objet du dépôt d'un projet de loi de ratification devant le Sénat.

## LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

### **BIBLIOGRAPHIE**

- “Le Parlement français sous trois présidents : 1958-1980”, *RFSP* 1981, n° 1.  
BIDEGARAY (C.) EMERI (C.), *La responsabilité politique*, Dalloz, 1998.  
DEGOFFE (M.), *Droit de la sanction non pénale*, Economica, 2000.  
DELCAMP (A.) et al., *Contrôle parlementaire et évaluation*, La Documentation française (coll. Les études), 1995.  
DENQUIN (J.-M.), “Recherches sur la notion de majorité sous la V<sup>ème</sup> République”, *RD pub.* 1993.949.  
LATOUR (X.), “Les rapports entre le Parlement et le gouvernement sous la IX<sup>ème</sup> législature”, *RD pub.* 2000.1661.  
MASCLET (J.-C.), *Un député pour quoi faire ?*, PUF, 1982.  
MOPIN (M.), “La présence du gouvernement dans les assemblées parlementaires sous la V<sup>ème</sup> République”, *RDP* 1986.1355.

### **DOCUMENTS**

- Document 1 :** Motion de censure déposée le 2 octobre 1962.
- Document 2 :** Echange de lettres entre Monsieur Valéry Giscard d’Estaing, ancien Président de la République et le Président de la République en fonctions.
- Document 3 :** CC, n° 79-110 DC, 24 décembre 1990, “Vote du Budget”, Rec.36.
- Document 4 :** DUHAMEL (O.), *Le Pouvoir politique en France*, PUF, 1991, p. 262.
- Document 5 :** GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 1995, pp. 708 ss.
- Document 6 :** Commissions (anciennement d’enquête ou de contrôle) du Parlement.

### **EXERCICES SUGGÉRÉS :**

#### **Compositions écrites, exposés oraux, plans détaillés, fiches techniques :**

- *Les questions au Gouvernement.*
- *La réforme constitutionnelle de 1995 et le contrôle parlementaire.*
- *Les commissions spéciales de l’Assemblée nationale.*
- *La dimension financière du contrôle parlementaire*

#### **Épreuve pratique : Commentaire de document**

- *Commenter le document 6.*

### **Document 1 :**

L'Assemblée nationale,

« Considérant que la démocratie suppose le respect de la loi et, par-dessus tout, de la loi suprême qu'est la Constitution;

« Considérant que, le peuple français étant souverain, la Constitution a précisément pour objet de définir la manière dont s'exerce sa souveraineté, soit par la voie des représentants du peuple, soit par le peuple lui-même;

« Considérant que la Constitution, dont le général de Gaulle est l'auteur et qu'il a fait approuver, en 1958, par le peuple français, prescrit formellement dans un titre spécial qu'une proposition de révision devra être :

1°) Votée par les deux chambres du Parlement

2°) Approuvée par un référendum, le peuple français ayant été éclairé par les débats parlementaires

« Considérant qu'en écartant le vote par les deux chambres le Président de la République viole la Constitution dont il est le gardien;

« Considérant qu'il ouvre ainsi une brèche par laquelle un aventurier pourrait passer un jour, pour renverser la République et supprimer les libertés;

« Considérant que le Président de la République n'a pu agir que sur la « proposition » du Gouvernement;

Censure le Gouvernement conformément à l'article 49, alinéa 2, de la Constitution,

*Signataires : membres des groupes Entente démocratique, MRP, socialiste et indépendant.*

### **Document 2 :**

*De M. Giscard d'Estaing à M. Mitterrand*

*Paris, le 10 août 1984.*

Monsieur le Président,

J'ai reçu, de la part d'une commission parlementaire d'enquête, la demande d'audition dont vous trouverez la copie ci-jointe.

Cette convocation ne me pose aucun problème du fait du sujet qu'elle traite.

Mais, à ma connaissance, cette demande d'audition d'un ancien président de la République par une commission parlementaire, pour un des faits qui se sont déroulés pendant la durée de son mandat, n'a jamais eu lieu depuis l'origine de la V<sup>ème</sup> République. Elle est de nature à créer un précédent.

J'observe, en effet, que la Constitution décrit minutieusement, dans ses articles 10 à 18, les règles qui régissent les rapports du Président de la République et du Parlement dans l'exercice de leurs responsabilités respectives. Faut-il considérer que ces règles cessent de s'appliquer, à propos des mêmes responsabilités, dès lors que les fonctions s'achèvent ?

La Constitution vous confiant, par son article 5, la mission "d'assurer par votre arbitrage le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État", je désire connaître votre sentiment avant de répondre à la demande d'audition de la commission parlementaire.

*De M. Mitterrand à M. Giscard d'Estaing*

*Paris, le 29 août 1984.*

Monsieur le Président,

Vous fondant sur les attributions que me confère l'article 5 de la Constitution, vous m'avez demandé mon appréciation sur la convocation qui vous a été adressée, pour le 18 septembre prochain, par une commission parlementaire d'enquête de l'Assemblée nationale.

Il me paraît clair que, en vertu d'une longue et constante tradition républicaine et parlementaire, confirmée par la Constitution du 4 octobre 1958, et notamment par ses articles 18 et 68, premier alinéa, la responsabilité du Président de la République ne peut être mise en cause devant le Parlement.

Cette immunité s'applique au président de la République non seulement pendant toute la durée de ses fonctions, mais également au-delà pour les faits qui se sont produits pendant qu'il les exerçait.

En conséquence, j'écris à M. le président de l'Assemblée nationale afin qu'il invite la commission parlementaire d'enquête concernée à se conformer aux règles constitutionnelles qui vous sont applicables.

### **Document 3 :**

Le Conseil constitutionnel,

Saisi le 20 décembre 1979 par le président de l'Assemblée nationale, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi de finances pour 1980, notamment au regard de la procédure d'élaboration des lois de finances et, spécialement, des dispositions de l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances,

Saisi le même jour par MM. Gaston Defferre et autres, députés à l'Assemblée nationale, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la même loi de finances, notamment, d'une part, des procédures suivies pour l'élaboration de cette loi de finances, d'autre part, des dispositions contenues aux articles 2, 10 et 32 de cette loi,

Vu la Constitution,

Vu l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances,

Oùï le rapporteur en son rapport;

1. Considérant qu'en vertu de l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances «la seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote de la première partie»;

2. Considérant que la portée de cette disposition ne peut être appréciée qu'en la rapprochant de l'article 1, alinéa 1, de la même ordonnance d'après lequel «les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent»;

3. Considérant qu'en subordonnant la discussion de la deuxième partie de la loi de finances, qui fixe le montant global des crédits applicables aux services votés et arrête les dépenses applicables aux autorisations nouvelles, au vote de la première partie, qui autorise et évalue les recettes, fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre économique et financier, l'article 40 ne fait que tirer les conséquences, au plan de la procédure législative, du principe fondamental affirmé à l'article 1<sup>er</sup>; qu'il tend à garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, lors de l'examen des dépenses, aux grandes lignes de l'équilibre préalablement défini, tel qu'il a été arrêté par le Parlement;



4. Considérant que, si cette prescription ne fait pas obstacle à d'éventuelles modifications par les assemblées des dispositions de la première partie du projet de loi de finances, il faut, pour qu'il y soit satisfait, que la première partie, en l'absence d'un vote d'ensemble, ait été adoptée en celles de ses dispositions qui constituent sa raison d'être et sont indispensables pour qu'elle puisse remplir son objet; qu'il en est ainsi, particulièrement de la disposition qui arrête en recettes et en dépenses les données générales de l'équilibre; que, s'il en était autrement et, notamment, en cas de rejet de cette disposition, les décisions de la deuxième partie relatives aux dépenses n'auraient pas été précédées de la définition de l'équilibre, contrairement à ce qu'exige, dans sa lettre comme dans son esprit, l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959;

5. Considérant qu'il est constant qu'au cours d'une première délibération l'Assemblée nationale n'a pas adopté l'article 25 du projet, devenu l'article 32 de la loi de finances soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, article qui, dans la première partie de cette loi, est celui qui évalue les recettes et fixe les plafonds des charges, arrêtant ainsi les données générales de l'équilibre économique et financier pour 1980; que, par suite, et bien que le président de l'Assemblée nationale n'ait pu qu'appeler l'Assemblée à entreprendre la discussion de la seconde partie dès lors que le projet n'avait pas été retiré et que son examen avait été maintenu à l'ordre du jour prioritaire, la procédure suivie dans cette première délibération n'a pas été régulière au regard des dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances;

6. Considérant que cette irrégularité résulte, pour une part, de ce que le règlement de l'Assemblée nationale ne comporte pas de disposition propre à assurer le respect de la prescription figurant à l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959; qu'en particulier, ce règlement ne permet pas de demander une seconde délibération sur les articles figurant à la première partie du projet de loi de finances avant que n'ait été achevé l'examen de tous les autres articles de ce projet;

7. Considérant que, au cours de sa troisième séance tenue le 17 novembre 1979 par l'Assemblée nationale, le Premier ministre a demandé une deuxième délibération, en précisant que cette demande concernait tous les articles de la première partie, puis ceux de la seconde partie de ce projet; que, conformément à l'article 49, troisième alinéa, de la Constitution, il a, ensuite, engagé la responsabilité du Gouvernement, «d'une part sur les articles 1er à 25, qui constituent la première partie de la loi de finances, d'autre part, sur les articles 26 et suivants qui en constituent la deuxième partie, enfin sur l'ensemble de ce texte, dans la rédaction initiale modifiée par les votes intervenus en première délibération et les amendements que le Gouvernement, en seconde délibération, a déposés»;

8. Considérant que, les motions de censure déposées à la suite de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement ayant été rejetées, les dispositions sur lesquelles le Gouvernement avait engagé sa responsabilité ont été considérées comme adoptées, mais sans que celles de la première partie, puis celles de la seconde partie aient pu l'être de façon distincte et successive comme l'aurait exigé l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959;

9. Considérant, en conséquence, et, bien que la suite de la procédure ait été régulière tant devant le Sénat que devant l'Assemblée nationale, que la loi de finances pour 1980 n'a pas été adoptée conformément aux dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, prévue à l'article 47 de la Constitution;

Décide :

ARTICLE 1<sup>er</sup>. - La loi de finances pour 1980 est déclarée non conforme à la Constitution.

ART. 2. - La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 24 décembre 1979. (J.O. du 25 décembre 1979).

#### **Document 4 :**

*La motion de censure provoquée (49.3).*

La Constitution permet au Premier ministre de déclencher la censure, ou du moins d'en prendre le risque pour tenter d'arracher l'adoption d'un texte.

“Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent.” Article 49, alinéa 3 de la Constitution.

Vu du Palais-Bourbon, ce texte pousse loin la rationalisation des rapports entre exécutif et législatif, puisqu'il permet l'adoption d'une loi sans qu'une majorité, fût-elle relative, des députés l'ait acceptée. Vu de l'Hôtel Matignon, ce texte est salutaire puisqu'il permet l'adoption d'une loi pour autant qu'une majorité absolue des députés ne veuille pas renverser le Gouvernement à son sujet. L'idée de responsabilité est ainsi conduite à son terme : le Premier ministre prend la responsabilité de mettre son existence en jeu, parce qu'un texte lui paraît tout à fait nécessaire; aux députés de prendre leur responsabilité et de rejeter le Gouvernement s'ils veulent rejeter le texte.

Plus de trente ans de pratique constitutionnelle confirment l'efficacité de ce texte, particulièrement lorsque la majorité est divisée (Gouvernements Barre) ou relative (Gouvernements Rocard). Le tableau de l'application du 49.3 nous a cependant montré d'autres hypothèses de recours à cette commodité. Reste que le 49.3 est un cas limite dans la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement, cette responsabilité elle-même un cas limite du contrôle parlementaire, lequel s'exerce plus constamment par des procédés moins lourds mais non dénués d'efficacité. Le contrôle passe alors par l'information.

#### **Document 5 :**

*La mise en œuvre conjuguée de la question de confiance et de la motion de censure (art. 49, al. 3 C)*

a) La finalité

Ce mécanisme inédit et particulièrement ingénieux a pour objet d'éliminer le phénomène de dissociation des majorités, témoin du régime d'assemblée, qui se produisait si souvent avant 1958 et qui a été, pour une part, à l'origine de l'échec des efforts entrepris, à ce moment, pour rationaliser les procédures de contrôle. En effet, lorsque le ministre posait la question de confiance sur un texte, il arrivait fréquemment, dans le cadre de la constitution de 1946, que celui-ci fût à la fois maintenu juridiquement au pouvoir (la majorité absolue n'ayant pas été atteinte) mais, néanmoins contraint politiquement à démissionner, le projet à propos duquel il avait posé la question de confiance ayant été rejeté à la majorité simple. Les inconvénients très graves de cette situation avaient déjà été perçus dès cette époque, et le projet Pflimlin, imaginé dans les derniers temps de la IV<sup>ème</sup> République, prévoyait des dispositions analogues à celles inscrites dans l'actuelle constitution.

Désormais, le gouvernement lie son sort au texte de loi, plaçant ainsi l'Assemblée devant une alternative, qui ne comporte

aucune échappatoire possible, ainsi que le dit fort bien le doyen Vedel : de deux choses l'une en effet : ou bien, elle veut que celui-ci reste en fonction et, alors, elle doit lui accorder tout ce dont il a besoin; ou bien elle ne veut pas lui accorder les moyens exigés, mais alors, elle doit prendre la responsabilité de le renverser.

b) Les modalités

Au terme de l'interprétation littérale qui prévaut (C.C., 24 décembre 1979, Loi de finances pour 1980, C.C.F. p. 428), l'exercice de cette prérogative n'est soumise, du point de vue procédural, qu'à la seule délibération du conseil des ministres (29 décembre 1989, Loi de finances pour 1990, chr. n° 53, p. 191).

Autrement dit, son recours relève du pouvoir discrétionnaire du premier ministre; le chef de l'État dispose, tout au plus, du pouvoir de dissuasion. En posant, cette fois, la question de confiance sur un texte à la différence de l'alinéa premier, le premier ministre engage le gouvernement. Le débat est immédiatement suspendu (art. 155 R.A.N.). Conformément à l'adage qui ne dit mot consent, ce texte est réputé adopté (donc sans vote au sens matériel) à l'expiration d'un délai de 24 heures, sauf si entre-temps, l'opposition, piquée au vif, réplique par le dépôt d'une motion de censure (dite alors provoquée ou défensive), déposée et votée au sens de l'article 49, al. 2). La conférence des présidents intervient dans les conditions précitées (art. 155 R.A.N.). La discussion du texte de loi se poursuit au Sénat, en revanche, dans les conditions ordinaires.

c) L'application

Du point de vue juridique, la procédure de l'article 49, alinéa 3, s'applique à un texte d'origine gouvernementale ou parlementaire, en tout ou partie, aux amendements afférents à l'exception, cependant, de la loi constitutionnelle (art. 89 C) et des lois organiques relatives au Sénat (art. 46 al. 4) et à la citoyenneté européenne (art. 88-3) qui exigent un vote en termes identiques, c'est-à-dire en bonne logique, positif. Au demeurant la Grosse Bertha, si l'on ose dire, peut être utilisée à toutes les phases de la procédure législative : de la première à la dernière lecture, y compris dans le cadre d'une nouvelle délibération de la loi (art. 10 C).

Il importe donc de la dénombrer par rapport aux textes concernés, pour en apprécier la juste portée. En l'utilisant à 28 reprises, Michel Rocard a établi, sans doute un record, mais rapporté à 12 textes, il reste limité. En dernière analyse, un montage demeure possible avec la procédure du vote bloqué (art. 44 alinéa 3 C) ou celle de l'habilitation législative (art. 38) (sécurité sociale, 1967; privatisation, découpage des circonscriptions électorales de l'A.N., 1986).

Du point de vue politique, l'article 49, alinéa 3 a eu pour raison d'être, à l'origine, de surmonter la réticence ou l'absence d'une majorité, placée devant ses responsabilités. On a pu parler des gouvernements de non-défiance sous la IXème législature (1988-1993). Mais, à la faveur de la redécouverte de l'obstruction, cette procédure devait être utilisée à partir de 1981, à l'encontre de l'opposition, afin de permettre au premier ministre de reprendre l'initiative. A preuve, Édouard Balladur, confronté en juin 1993, aux 3 800 amendements déposés sur le projet de privatisation. A cet égard, l'article 49 alinéa 3 est sans égal, car, à la limite, en 24 heures, le nœud gordien peut être tranché, si l'opposition ne dépose pas de motion de censure.

Ceci précisé, à l'heure présente, la camisole de force passée à l'Assemblée nationale a résisté : toutes les motions de censure ont été repoussées, en dépit de l'étroitesse du vote (à cinq voix près) à propos de la création de la C.S.G. en novembre 1990.

A la vérité, l'ombre de la dissolution n'y est certainement pas étrangère.

**Document 6 :**

*Les commissions d'enquête et de contrôle de l'Assemblée nationale :*

- 1961 Union générale cinématographique (contrôle)
- 1971 Sociétés civiles de placement immobilier (enquête)  
Office de radiodiffusion télévision française (contrôle)
- 1973 Service public du téléphone (contrôle)  
Gestion financière de l'OPTTE (contrôle)
- 1974 Pollution du littoral méditerranéen (enquête)  
Délivrance de permis de construire à Paris (enquête)  
Situation de l'énergie (enquête)  
Pratiques des sociétés pétrolières (enquête)  
Commerce de la viande (enquête)
- 1976 Fonds publics alloués au groupe Dassault (enquête)
- 1977 Importations sauvages (enquête)
- 1978 Navigation des pétroliers (enquête)  
Situation financière de la Sécurité sociale (contrôle)
- 1979 Emploi et chômage (enquête)  
Information publique (enquête)  
Incendies de la forêt méditerranéenne (enquête)
- 1980 Usage de la langue française (enquête)  
Industrie textile (enquête)
- 1981 Service d'action civique (enquête)  
Agriculture de montagne (enquête)
- 1984 Fonds alloués à la recherche pétrolière (enquête)
- 1986 Événements de novembre et décembre 1986 (enquête)
- 1989 Opérations de privatisation de 1986-1988 (enquête)
- 1990 Pollution de l'eau et ressources hydrauliques (enquête)  
Marché de la viande ovine et bovine (enquête)  
Fonds d'action sociale (contrôle)
- 1991 Financement des partis politiques et des campagnes électorales (enquête)  
Industrie automobile française (enquête)  
Premiers cycles universitaires (contrôle)
- 1992 Situation et perspective de la presse et de l'audiovisuel  
Aménagement de la Loire  
Lutte contre les tentatives de pénétration de la mafia  
État des connaissances et des actions menées à l'égard de la transmission du SIDA (1982-1992)
- 1993 Délocalisation à l'étranger d'activités économiques  
Situation de la SNCF
- 1994 Crédit lyonnais  
Inondations
- 1995 Les sectes

1996	L'immigration clandestine et le séjour irrégulier d'étrangers en France Les aides à l'emploi	1984	Situation en Nouvelle-Calédonie (contrôle) SNCF (contrôle) Service des postes (contrôle)
<i>Les commissions d'enquête et de contrôle du Sénat :</i>			
1960	Réunion des théâtres lyriques nationaux (contrôle)	1985	Audiovisuel (5ème chaîne) (enquête) Fréquences hertziennes (contrôle)
1966	Orientation et sélection dans l'enseignement (contrôle)	1986	Événements de novembre et décembre 1986 (enquête)
1967	Office de radiodiffusion télévision française (contrôle)	1988	Capital des sociétés privatisées (contrôle)
1969	Exécution du V <sup>ème</sup> Plan (contrôle)	1990	Maintien de l'ordre public (contrôle) Autorité judiciaire (contrôle) Second cycle de l'enseignement du 2 <sup>o</sup> degré (contrôle) Air France (contrôle)
1970	Abattoirs de la Villette (enquête)	1991	Filière laitière (enquête) Juridictions de l'ordre administratif (enquête) Système transfusionnel français (enquête) Application des accords de Schengen (enquête)
1973	Écoutes téléphoniques (contrôle)	1992	Accueil en France d'un dirigeant terroriste SNCF
1978	Circulation des pétroliers (enquête) Programmes de télévision (enquête)		
1980	Industrie textile (enquête)		
1982	Services chargés de la sécurité publique (contrôle) Personnes âgées (contrôle)		
1963	Dette extérieure de la France (enquête) Lutte contre le terrorisme (contrôle) Stockage des déchets toxiques (contrôle)		



