

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

Première année de Licence –AES
Année universitaire 2006-2007

-o-O-o-

DROIT CONSTITUTIONNEL ET INSTITUTIONS POLITIQUES

Cours du Professeur Gilles J. GUGLIELMI

-o-O-o-

DOSSIER DE TRAVAUX DIRIGES

Premier semestre 2006 - 2007

Document mis à jour au 1^{er} sept. 2006 par Julien MARTIN
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 la régularité et 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'amphithéâtre, 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 :
- 1° de la note attribuée par le chargé de travaux dirigés à des travaux dont il choisira la nature (commentaire de texte, commentaire de décision, dissertation, note de synthèse, interrogation orale)
 - 2° de la note attribuée à une interrogation écrite à la séance 4 et consacrée à l'histoire politique et constitutionnelle de France
 - 3° de la note du "galop d'essai", qui portera exclusivement sur des connaissances brutes à l'exclusion de toute interprétation.
- Art. 5: **L'épreuve finale** du 1^{er} 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..

Fiche n°1 **MÉTHODOLOGIE**

DOCUMENTS

- Document 1 :** « Conseils de méthode », extraits de *Droit constitutionnel, Travaux dirigés*, ss. la dir. de D. TURPIN, 1998, 2^e éd., pp. 17-23
- Document 2 :** Dissertation : « La loi et le Préambule de 1958 », sujet donné et corrigé par le Pr Jean-Pierre MASSIAS, extraits de *Droit constitutionnel, Travaux dirigés*, ss. la dir. de D. TURPIN, 1998, 2^e éd., pp. 45-54
- Document 3 :** Commentaire de texte, « C. de Gaulle, *Mémoires d'espoir, t. 2, L'effort (1962-...)*, 1971 (extraits) » Université de Montpellier, première session - mai-juin 1995, sujet donné et corrigé par M. M. LEVINET, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Dalloz, coll. Annales du droit, 1995, pp. 163-175
- Document 4 :** Commentaire de décision, « Conseil constitutionnel, décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 », sujet donné et corrigé par le Pr Dominique TURPIN, extraits de *Droit constitutionnel, Travaux dirigés*, ss. la dir. de D. TURPIN, 1998, 2^e éd., pp. 155-159
- Document 5 :** Articles 1 à 4 de la constitution de l'URSS du 5 décembre 1936, in DUVERGER (M.), *Constitutions et documents politiques*, PUF, coll. Thémis Textes et documents, 1992, 13^e éd., p. 920

EXERCICES SUGGÉRÉS :

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

- *Constitution et loi*

Épreuve pratique : Commentaire de document

- *Commenter le document 5.*

Document 1 : « Conseils de méthode », extraits de Droit constitutionnel, Travaux dirigés, ss. la dir. de D. TURPIN, 1998, 2^e éd., pp. 17-23

I LA DISSERTATION

La méthode ci-dessous exposée est également valable pour une question de cours, la dissertation comprenant une part de réflexion plus importante.

EXEMPLES

Question de cours: la procédure législative sous la ve République.

Dissertation : la prépondérance du gouvernement dans la procédure législative sous la Ve République.

1. INTRODUCTION

Elle est absolument capitale car elle donne au correcteur la première impression : il est préférable que celle-ci soit bonne.

La première phrase doit être aussi claire que possible : elle doit faire comprendre au correcteur que vous avez bien « ciblé » le sujet. Evitez tout ce qui est trop vague, général ou emphatique... (ex. : « De tout temps, les hommes... »). Il s'agit d'éveiller l'intérêt du lecteur.

La suite de l'introduction doit être consacrée à dégager l'intérêt du sujet. Pour cela, différentes pistes peuvent être exploitées; par exemple : rattacher le sujet à un thème plus vaste ou connexe ; insister sur l'actualité du problème (jurisprudence, projet de loi, événement politique récent... se rapportant à la question posée) ; dégager l'importance théorique et/ou pratique ; signaler un éventuel débat doctrinal ou philosophique ; repérer des exemples similaires à l'étranger... Il peut être nécessaire de présenter l'historique du problème, mais les éléments évoqués doivent être centrés sur la question. Tous les sujets sur la Ve République ne doivent pas commencer par le récit de la fin de la IVe. Par contre, un sujet sur la dissolution sous la Ve République peut appeler, en introduction, un rappel de la désuétude du droit de dissolution sous les IIIe et IVe Républiques.

L'étudiant doit rédiger comme s'il s'adressait à quelqu'un qui ne connaît rien au problème : il ne faut pas hésiter à définir et à cerner les notions évoquées dans l'intitulé du sujet et, le cas échéant, à évacuer ce qui n'a qu'une importance subsidiaire et qui ne sera pas développé dans le « corps » du devoir.

La fin de l'introduction doit se terminer par une annonce de plan. Celle-ci doit découler logiquement de ce qui précède. Si tel n'est pas le cas, c'est sans doute que le plan n'est pas adapté au sujet ou que l'introduction le présente très mal...

Différentes formules permettent d'annoncer le plan retenu ; par exemple : il conviendra d'examiner..., en premier, en second lieu, d'une part, d'autre part, d'abord, ensuite, enfin.

L'annonce du plan se fera d'une manière apparente (Ie, Iie partie).

2. PLAN

La dissertation se traite autour d'un plan, généralement en deux parties, avec des intitulés rédigés et apparents.

Les deux parties sont généralement subdivisées en deux sous-parties (A et B).

C'est à travers le plan que le correcteur juge la compréhension du sujet par l'étudiant.

C'est grâce au plan que l'étudiant communique sa vision du problème. Il n'existe donc pas un seul plan possible : à

chaque opinion, chaque sensibilité, correspond une façon différente d'appréhender le sujet et donc un plan.

Ainsi, il convient d'éviter tout ce qui est trop banal, convenu, purement descriptif car peu susceptible de « faire passer » un message, de démontrer quelque chose.

Exemple: — notion / régime;

— principe / exception;

— avant / après;

— les textes / la pratique.

Il faut au contraire privilégier les plans d'idées ou, au minimum, tenter de personnaliser les intitulés avec un adjectif; par exemple:

I — Une notion complexe / II — Un régime évolutif

I — Un principe contesté / II — Des exceptions bienvenues

ou, au contraire, et selon ce que vous souhaitez démontrer:

I — Un principe constant / II — Des exceptions encadrées.

En cas de sujet portant sur deux notions ou deux périodes (exemple : le Premier ministre sous la IVe et la Ve République), il ne faut jamais examiner chaque élément séparément dans les deux parties (I — Le Premier ministre sous la Ve République / II — Le Premier ministre sous la Ve République) car l'intérêt du sujet est dans la comparaison.

3. RÉDACTION

• Ne pas oublier les transitions:

— faire sous le titre de chaque partie (I et II) une phrase permettant d'annoncer les deux sous-parties (A et B);

transition entre A et B;

— transition entre les deux parties (I et II) : il faut relier ces deux parties par un rappel de

la problématique.

• Sur la forme: il faut impérativement éviter:

— une écriture illisible ou peu soignée (ratures...);

— la suppression des marges;

— les copies trop denses. La présentation doit être aérée (coupures nettes entre les parties, sous-parties...);

— un déséquilibre trop net entre les deux parties;

— un style trop agressif ou polémique;

— des confusions ou des imprécisions de vocabulaire;

Exemple : — projet de loi / proposition de loi;

— jugement, arrêt, décision;

— loi organique, loi ordinaire, décret-loi;

— le non-respect de la grammaire, de l'orthographe et de la ponctuation...

Il n'est pas interdit (au contraire) de faire preuve d'esprit critique, mais toute critique doit être argumentée en droit : évitez les « divagations » journalistiques et/ou purement politiques, les propos dignes du « café du commerce »...

N'affirmez jamais rien sans différents arguments qui vous permettent de prouver ce que vous avancez. N'oubliez pas de citer des exemples : ils sont la base de votre démonstration.

4. CONCLUSION

En principe on ne fait pas de conclusion. En effet, celle-ci se présente le plus souvent comme une paraphrase ou un résumé de ce qui précède.

Si vous ressentez le besoin d'exposer en conclusion un problème qui vous paraît essentiel, c'est sans doute que le plan choisi n'englobait pas la totalité du sujet : ce problème essentiel aurait sans doute dû trouver sa place dans le développement.

Cependant, il est tout à fait possible de terminer le devoir en tentant d'élargir le sujet, par exemple en le rattachant à une problématique plus générale.

II LE COMMENTAIRE DE TEXTE

1. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Dans la catégorie des épreuves pratiques, le commentaire de texte constitue l'exercice qui doit permettre au candidat de réaliser un double objectif :

- montrer sa compréhension du texte;
- exposer ses connaissances à propos des questions abordées par celui-ci.

Il peut s'agir du commentaire de n'importe quel texte : extrait d'une constitution, d'une loi, d'un discours, d'un article, de débats parlementaires, d'ouvrages divers...

2. CONSEILS MÉTHODOLOGIQUES

A — Lecture du texte

Celle-ci va s'effectuer en deux temps :

- lecture « passive » : sans prise de note, ni annotation ; lire attentivement le texte plusieurs fois pour en saisir le sens général
- lecture « active » : faire ressortir les points importants du texte en les soulignant et/ou annotant le texte lui-même.

B — Analyse et synthèse du texte

Un principe essentiel est ici à respecter : être le plus possible fidèle au sens du texte (proscrire toute digression sur des problèmes qui, même s'ils ont déjà été abordés par l'auteur, ne sont pas mentionnés dans le texte).

En revanche, cela ne saurait dispenser d'exposer les connaissances que l'on possède sur les » problèmes soulevés par le texte et d'en développer la portée. Cet exposé doit, cependant, toujours émaner du texte et s'y rattacher. En aucun cas, il n'est question de faire une dissertation à partir d'un texte qui deviendrait alors prétexte.

Au brouillon, il vous faut :

- poser les problèmes soulevés par le texte : ce sont les idées principales de l'auteur;
- les relier avec vos connaissances (exemple : un texte aborde le problème de la souveraineté : récapituler vos propres connaissances sur ce sujet);
- séparer l'essentiel du secondaire (à ne pas négliger cependant);
- regrouper les idées en plusieurs catégories jusqu'à constituer deux grands groupes et leur donner un titre. Ils formeront les deux futures parties de votre commentaire (le plan en deux grands développements est la règle : évitez le fractionnement en trois). Vous alimenterez alors vos parties et sous-parties par des connaissances précises et ferez ainsi

apparaître un plan toujours en étroite liaison avec le texte.

C — L'introduction

Par rapport à l'introduction d'une dissertation, celle qui doit précéder le commentaire répond à certaines exigences spécifiques

- situer la personnalité de l'auteur du texte;
- situer l'auteur dans le temps;
- préciser les circonstances dans lesquelles le texte a été produit (exemple : l'extrait d'un discours d'Édouard Balladur entre 1993 et 1995 ne pourra manquer d'être restitué dans le contexte de la cohabitation);
- situer l'apport et le contenu du texte dans le cadre du Droit constitutionnel (exemple: un texte sur l'État de droit devra être restitué dans le secteur du programme relatif à la théorie générale du Droit constitutionnel);
- déboucher, à la fin de l'introduction, sur le plan (à annoncer par une phrase où on le fera nettement ressortir).

L'introduction est une phase majeure qu'il faut soigner tout particulièrement, car elle donne la première impression (souvent la bonne...) sur votre commentaire. Il est possible (même conseillé) de la rédiger au brouillon.

D — Rédaction du commentaire

Elle s'établit à partir du plan détaillé fixé au brouillon. Évitez toute paraphrase. Des citations du texte bien choisies, marquantes ou pertinentes, illustreront fort à propos votre analyse sur des points précis. Ne jamais reproduire le texte, ni le (re)formuler avec des mots à soi (= plagiat). Ce qui vous est demandé, c'est le commentaire personnel d'un texte donné.

Il faut veiller à soigner également la forme de votre devoir : écriture lisible (qui ne se désagrège pas sur la fin du devoir...), orthographe correcte, style juridique sobre et précis, plan qui ressorte clairement, recours à des paragraphes (sous-parties se détachant, retour à la ligne...), transition entre les parties et les sous-parties.

En principe, on ne fait pas de conclusion.

Il peut arriver qu'un texte soit suivi de questions. Après une brève introduction générale, on répondra à celle-ci dans l'ordre et de façon rationnelle en respectant leur logique.

III LE COMMENTAIRE DE DÉCISION

Conseils préliminaires: exercice « académique » jusqu'ici réservé au droit privé ou au droit administratif, le commentaire d'arrêt ou de décision se rencontre désormais en droit constitutionnel, compte tenu de la montée en puissance du Conseil constitutionnel et de l'importance croissante de sa jurisprudence.

Il nécessite une approche technique assez précise :

- il convient d'abord de comprendre les faits et procédures à l'origine de la décision, qui devront être rappelés en introduction
- il faut ensuite recenser les questions juridiques auxquelles la décision conduit à s'intéresser. Par exemple, pour le commentaire de la décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971 :
 - le rôle du Conseil constitutionnel par rapport à la loi : contrôle de constitutionnalité, démocratie française et « gouvernement des juges »
 - la valeur du préambule;

- la notion de principes fondamentaux reconnus par les lois de la République;
- le régime de la liberté d'association (qui ne sera pas approfondi dans un devoir de droit constitutionnel).

Ces questions devront être intégrées à la démonstration d'ensemble que doit toujours être un devoir juridique. Vous devez privilégier une approche personnelle ou « politique » de la décision — au service de laquelle doit être organisé votre plan —, l'éventualité que le correcteur soit en désaccord sur le fond avec votre démonstration n'ayant (on le souhaite) qu'une importance très secondaire.

On rappellera enfin qu'un « commentaire » de texte ne doit pas être un prétexte à dissertation théorique, même s'il n'est pas interdit d'extrapoler à partir d'une décision particulière jusqu'à des considérations plus générales (par exemple, sur le contrôle de constitutionnalité des lois en France).

Dans le cadre de notre exemple ci-dessus, vous devez situer le texte de cette décision dans le contexte juridico-politique de 1971, puis examiner le chemin parcouru afin de montrer son actualité en 1998. Voici un exemple de plan toujours envisageable:

L'intérêt de la décision en 1971;

L'actualité de la décision en 1998.

Document 2 : Dissertation : « La loi et le Préambule de 1958 », sujet donné et corrigé par le Pr Jean-Pierre MASSIAS, extraits de Droit constitutionnel, Travaux dirigés, ss. la dir. de D. TURPIN, 1998, 2^e éd., pp. 45-54

1. CONSEILS PRÉLIMINAIRES ET CONNAISSANCES REQUISES

L'étudiant doit orienter son travail dans deux directions, il faut d'abord analyser le contenu du thème (cette première démarche est commune aux deux exercices) et ensuite traiter le sujet proposé en fonction des résultats de cette analyse et des exigences propres à chaque exercice.

L'analyse du contenu du thème proposé va revêtir un intérêt particulier celui de devoir procéder pour l'étudiant à la lecture d'un texte juridique très riche et très dense. Il va donc falloir travailler avec méthode et rigueur pour mettre en évidence un à un tous les éléments contenus dans le Préambule. De même, une fois cette lecture « active » terminée, l'étudiant va se trouver en présence de très nombreuses notions dont il va lui falloir préciser le sens et la portée (le texte du Préambule ne sera pas suffisant pour cela).

Il faudra alors étudier divers ouvrages dont la liste sera donnée dans une (brève) bibliographie.

A — L'analyse du thème

Cette première démarche consiste en l'étude approfondie du thème concerné par la séance de travaux dirigés. Il faut donc préciser son contenu, ses implications, son actualité, et dégager sa problématique. Le Préambule de la Constitution de 1958 est un texte relativement court, mais (c'est souvent le cas) très dense. Il faut donc l'étudier de très près, le décortiquer et en dégager « la substantifique moelle »... et donc pour commencer le lire!

La lecture de ce texte donne de très nombreuses indications et l'étudiant doit faire un effort de classement.

Deux éléments doivent être distingués

— d'une part, la complexité du contenu du Préambule qui est formé de plusieurs textes (déclaration de 1789 et Préambule de 1946);

— d'autre part, la valeur juridique à accorder à ce Préambule (la phrase « Le peuple français proclame solennellement... » est à ce sujet très révélatrice).

1) Le contenu du Préambule

Ici, deux éléments distincts sont apportés par le texte. Le Préambule constitutionnel de 1958 est constitué de la somme de deux autres textes : la déclaration des droits de l'homme et du citoyen adoptée le 26 août 1789 et le Préambule constitutionnel de 1946.

Si le texte de 1789 ne pose guère de problèmes d'identification, celui de 1946 est plus complexe et — à son tour — nécessite un examen approfondi pour en déterminer le contenu. Il s'agit là encore d'un texte complexe (composé de plusieurs éléments distincts).

Lisons ce texte:

« Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le Peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des Droits inaliénables et sacrés.

Il réaffirme solennellement les Droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la déclaration des droits de l'homme de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

Il proclame, en outre, comme particulièrement nécessaires à notre temps les principes politiques, économiques et sociaux ci-après... » (suit une longue liste de principes).

Il ressort de ce texte que le Préambule de 1946 repose sur trois éléments: la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et les « principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps ».

Donc le Préambule de 1958 se compose:

— de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789;

des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (1946);

des principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps (1946).

Toutefois, cette première étape réalisée, il convient maintenant pour l'étudiant de procéder à l'étude du contenu de chacun de ces trois éléments.

Cette étude repose sur deux éléments:

— l'analyse (quasi ligne par ligne) du texte;

— l'analyse « globale » du texte (en faisant la synthèse de ses composants et en faisant intervenir des éléments d'explication extérieurs au texte : contexte historique, coloration politique des auteurs).

2) Pour la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

La forme de ce texte mythique ne présente pas de difficultés particulières. Il s'agit d'un texte assez court composé d'un propos introductif (~ Les représentants du peuple français... », « ... les droits suivants... de l'homme et du citoyen ») et de 17 articles.

Il faut toutefois se méfier de cette simplicité apparente, car les députés s'étant refusés à opérer un classement entre les articles, pour comprendre le texte, l'étudiant doit lui-même

procéder à ce classement. Dans cette optique, après une lecture attentive, un article apparaît particulièrement important; il s'agit de l'article 2

« Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont: la liberté, la sûreté, la propriété et la résistance à l'oppression ».

Il y a donc dans cet article la définition exhaustive des « droits naturels et imprescriptibles de l'homme ».

Dès lors, comment interpréter les autres articles de ce texte et notamment ceux qui ne font pas référence directe à ces quatre droits ? Pour ce faire, il faut se référer à l'intitulé de ce texte : droits de l'homme et du citoyen. Or, qu'est-ce que le citoyen ? Sinon l'homme en société. Qu'est-ce que les droits du citoyen... sinon les droits de l'homme en société ?

Il y a donc dans ce texte une hiérarchisation des droits. Il y a d'une part les droits de l'homme (naturels et imprescriptibles) et les droits du citoyen, c'est-à-dire les droits de l'homme en société ou la traduction concrète des droits de l'homme dans la société. Les seconds représentent les modalités d'application des premiers.

Dans la déclaration, on trouve deux types d'application : soit une application spécifique: à un droit de l'homme identifié correspond un (ou plusieurs) droits du citoyen (exemple 1); soit une application globale (c'est-à-dire que le droit du citoyen constitue une modalité d'application de l'ensemble des droits de l'homme (exemple 2).

Exemple 1:

— Article 2 : Droit de l'homme (propriété);

— Article 17 : Droits du citoyen;

ou

— Article 2 : Droit de l'homme (liberté);

— Article 4: Droit du citoyen;

« La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui [définition de la liberté en société]. Ainsi l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qu'assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces Droits [limites de l'exercice de la liberté en société]. Les bornes ne peuvent être déterminées que par la loi »

[procédure concrète de garantie de ces limites].

Exemple 2:

— Article 2 : Droits de l'homme;

— Article 8: Droit du citoyen;

« La loi..., légalement constatée ».

La loi est ici entendue comme un moyen d'application général des droits de l'homme.

Après avoir effectué ce classement, il est facile de préciser le sens général du texte. Il s'agit d'une réaction contre l'absolutisme royal, visant à instaurer un gouvernement modéré, libéral, où l'État ne doit pas intervenir. La définition strictement juridique de l'égalité, le rôle négatif de la loi (voir article 5: La loi n'a le droit d'interdire que les actions nuisibles à la société) et l'origine sociale de la plupart des auteurs de ce texte sont autant d'éléments qui vont dans le sens de cette définition.

3) Pour les principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps (1946)

La méthode qui devra être utilisée est la même que

précédemment. Comme l'indique le préambule de 1958, il s'agit de conformer et de compléter l'apport de 1789; aussi tout naturellement on peut suivre ces deux qualificatifs.

— La confirmation de 1789 est opérée par des articles qui vont reprendre le même mécanisme (Droits de l'homme — Droits du citoyen). Les droits de l'homme ayant été posés en 1789 (ainsi le droit d'asile vient actualiser le concept de sûreté de 1789).

— Le complément par rapport à 1789 réside dans l'énoncé des droits nouveaux, tant par leur contenu que par leur philosophie. On peut citer, notamment, deux exemples : celui de la création d'un statut particulier de l'« homme (le citoyen) au travail » (droit de grève, liberté syndicale, droit au travail, participation à la détermination des conditions de travail et à la gestion des entreprises) ; et celui de l'obligation pour l'État de garantir le développement harmonieux de l'homme et de la famille (droit à la protection de la santé, à la sécurité matérielle, au repos et aux loisirs, égal accès à l'instruction, à la culture et à la formation professionnelle).

Là encore, tout comme en 1789, le classement et l'étude des dispositions du texte de 1946 va permettre de dégager une définition synthétique de ce texte. Il s'agit ici d'affirmer la spécificité de la relation employeur-employé dans la société et de poser le principe d'un nouveau rôle de l'État qui doit intervenir en faveur des plus faibles.

La différence avec 1789 est flagrante:

1789

- La loi (donc l'État) ne doit interdire que les actions nuisibles (article 5)

- Les distinctions sociales se fondent sur la vertu et le talent (l'État doit laisser libre le jeu de la concurrence)

1946

- L'organisation de l'enseignement est un devoir de l'État.

- La loi garantit à tous et notamment à la femme, à l'enfant et aux vieux travailleurs (l'État doit une protection spécifique pour les plus faibles)...

4) Pour les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République

Ici se pose un problème particulier car le préambule de 1946 ne donne pas la liste de ces principes fondamentaux, il se contente d'en mentionner l'existence. Dès lors comment interpréter la portée de ces principes?

Ici, il faut effectuer une recherche bibliographique pour découvrir que ces principes ont été consacrés — à partir du 16 juillet 1971 — par le Conseil constitutionnel. C'est donc dans la jurisprudence de ce dernier et dans l'étude des ouvrages mentionnés en bibliographie, qu'il va falloir puiser le contenu de cette notion.

5) La valeur du Préambule

Si on reprend la lecture du Préambule constitutionnel, la mention « proclame solennellement » et le rattachement de ces textes à la Constitution doivent nécessairement générer une interrogation sur la valeur juridique de ce préambule.

Il faut toujours commencer par des ouvrages généraux (et le plus souvent par le cours dispensé par son professeur) de type manuel pour ensuite aller vers des ouvrages spécialisés.

Il faut lire utile, c'est-à-dire (c'est surtout vrai pour les ouvrages spécialisés) lire pour éclairer tel ou tel point mis en évidence par la lecture active du Préambule. Attention, il ne faut pas non plus lire plus qu'il ne faut. Le plus souvent, le

cours + un bon manuel + quelques références spécialisées suffisent... Dites vous bien que de toute manière vous ne pourrez pas lire tout ce qui a été écrit sur tel ou tel thème.

Pour l'étude du préambule de la Constitution de 1958, on peut se reporter à divers manuels. Tous contiennent de précieux développements, signalons cependant: — D. TURPIN, Droit constitutionnel, PUE, coll. « Premier cycle », 3^e éd. 1996; — J. GICQUEL, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, « Précis Domat », 15^e éd. 1997.

Pour les ouvrages plus spécialisés, il faut relever que de très nombreux ouvrages ont été consacrés au préambule de la Constitution et (... bicentenaire oblige) à la déclaration de 1789. Là encore nous nous bornerons à signaler : Pour la valeur juridique du Préambule (outre les ouvrages du Doyen Louis FAVOREU), D. TURPIN, Contentieux constitutionnel, PUF, coll. « Droit fondamental », 2^e éd. 1994 et B. GENEVOIS, La jurisprudence du Conseil constitutionnel, principes directeurs, Éditions STH, 1988, notamment les pages 195 à 203.

De même pour comprendre le contexte historique de l'adoption des textes formant le préambule, il ne faut pas hésiter à consulter un manuel d'histoire constitutionnelle.

2. CONSEILS POUR TRAITER LES EXERCICES

Trois remarques s'imposent à l'énoncé de ce sujet de dissertation.

1° Il s'agit d'une dissertation et non plus d'un commentaire de texte, ainsi, si le fond du travail reste le même, la « copie » de la copie va être différent.

2° Il s'agit d'un sujet de synthèse traitant d'un aspect du Préambule que l'on retrouve dans l'ensemble du texte. Le sujet est donc ici préalablement défini, la tâche de l'étudiant est donc ici beaucoup plus guidée par le sujet que précédemment ; mais, pour autant, d'autres difficultés vont survenir.

3° Ce sujet est globalement bien plus difficile que le simple commentaire du texte du Préambule de 1958.

a) Dans une première phase

L'étudiant doit se livrer à un recensement général de la matière qui va lui servir pour traiter le sujet. Il faut donc dans l'ensemble du texte repérer et classer la notion de loi. Il s'agit ici non seulement de savoir, mais là encore il faut de la méthode, et dans un premier temps tout simplement relever le mot loi dans chaque partie du texte. Une analyse rapide des textes fait apparaître plusieurs éléments

— Une présence très forte du mot loi dans le texte de 1789 (art. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 17. Il y a de plus parfois utilisation de l'adverbe « légalement »).

— Par contre dans le texte de 1946, on ne retrouve ce concept qu'à cinq reprises.

De ce fait, on pourrait penser que le texte de 1789 apporte beaucoup plus d'importance à la loi que le texte de 1946. Attention, il n'en est rien ; au-delà de ces constatations quantitatives il faut préciser deux éléments

D'abord il faut parfois savoir traduire les dispositions de ce texte. La loi peut se trouver intégrée à des considérations plus « larges ». Ainsi quand il est écrit : La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement, il est bien évident que même si cette « garantie » ne repose pas exclusivement sur des moyens juridiques, la loi doit jouer un rôle important dans cette

action.

De plus, le sujet n'est pas (uniquement) la loi dans le Préambule mais la loi et le Préambule. Un tel libellé du sujet implique d'étudier toutes les relations existant entre la loi et l'ensemble du Préambule. Pour analyser cette relation, il faut tout simplement se référer aux éléments mis en évidence dans l'analyse concernant à la fois le contenu mais aussi la valeur juridique au Préambule.

Le Préambule contient une liste de droits fondamentaux dont l'application est garantie par

la loi.

Le Préambule est une norme à valeur constitutionnelle et de ce fait la loi est subordonnée.

La loi est donc ici un instrument d'application du Préambule et ne peut de ce fait

le contredire.

b) Dans une seconde phase

Une fois cet inventaire réalisé, il faut là encore bâtir le plan du travail. Pour ce faire, on peut procéder par étapes — toujours la même approche —, bâtir un plan descriptif puis évoluer vers une analyse plus poussée.

Ainsi, le premier plan qui peut venir à l'esprit est purement descriptif et reprend la « chronologie du texte ».

I LOI ET DÉCLARATION DES DROITS DE L'HOMME DE 1789 -

A — La loi et la déclaration

B — La loi dans la déclaration

II LOI ET PRÉAMBULE DE 1946

A — La loi dans le Préambule de 1946

— La loi et le Préambule de 1946.

Un plan tout juste acceptable, car il ne prend pas en compte l'esprit du sujet, qui est de traiter le Préambule non pas partie par partie mais dans un ensemble. Cet écueil peut être facilement évité en inversant les I et II avec les A et B.

I LA LOI ET LE PRÉAMBULE DE 1958

A — La loi et la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

B — La loi et le Préambule de 1946

II LA LOI DANS LE PRÉAMBULE DE 1958

A — La loi dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen

B — La loi dans le Préambule de 1946.

Ici, même si globalement on peut considérer la démarche toujours trop descriptive, le sujet est abordé d'une manière plus synthétique.

Pour améliorer les choses, il faut maintenant sortir du caractère descriptif. C'est-à-dire, tout en proposant le même canevas comme pour le commentaire de texte, annoncer dans le titre le contenu même des idées développées dans la partie. Ainsi,

« I LA LOI ET LE PRÉAMBULE DE 1958 » peut devenir:

I LA LOI NE PEUT CONTREDIRE LE PRÉAMBULE DE 1958

De même, « II LA LOI DANS LE PRÉAMBULE DE 1958 »

peut devenir:

II LA LOI EST NÉCESSAIRE À L'APPLICATION DU PRÉAMBULE DE 1958.

Ici, on se trouve dans une véritable analyse juridique, cependant on peut proposer encore une amélioration en introduisant dans le plan les notions que l'on a évoquées tout à l'heure dans l'analyse du texte du Préambule (à savoir, la contradiction entre les composantes au réambule et la nécessité pour le juge d'harmoniser ces composantes, et la différence de philosophie entre les deux textes).

II LA LOI NE PEUT CONTREDIRE LE PRÉAMBULE

A — La supériorité du Préambule sur la loi

B — La nécessaire harmonisation du juge constitutionnel

II LA LOI PERMET L'APPLICATION DU PRÉAMBULE

A — Le rôle négatif de la loi

Art. 5, Droits de l'homme 1789: « La loi ne peut interdire que des actions nuisibles »

B — Le rôle positif de la loi

La loi participe à l'application des principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps: 1946.

Document 3 : Commentaire de texte, « C. de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, t. 2, *L'effort* (1962-...), 1971 (extraits) » Université de Montpellier, première session - mai-juin 1995, sujet donné et corrigé par M. M. LEVINET, Droit constitutionnel et institutions politiques, Dalloz, coll. Annales du droit, 1995, pp. 163-175

« Comme pour la masse des Français, l'idée de faire élire par eux le Président de la République paraît très naturelle, (...), comme ils pensent que de Gaulle a raison de préparer sa succession, l'armée des « Non » se gardera de s'attaquer au principe même d'une réforme qui est, au fond, populaire. Mais c'est sur les conditions juridiques dans lesquelles je la propose et qui paraissent forcément obscures au plus grand nombre que se déchaîne l'océan de leurs accusations. On va donc assister à une frénétique campagne, apparemment inspirée par la défense du Droit, mais en réalité dirigée contre ma seule personne et tendant à faire croire, à coups d'imputations venues de tous les horizons politiques, appuyées par toutes sortes de juristes engagés (...) que le général de Gaulle viole la Constitution pour instaurer sa dictature. L'argument brandi est celui-ci: l'article 89 prévoit la possibilité d'une révision par la voie parlementaire; aucun autre n'est spécialement consacré à la révision ; y procéder par référendum est donc contraire à la loi.

« Si rompu que je sois aux fallacieuses querelles qui me sont faites depuis bien longtemps, il me semble que toutes les bornes sont 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 (...) proposer au pays tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics » ? 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'Etat? (...) 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 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.»

INDICATIONS DE CORRECTION ET CORRIGÉ

Conseils généraux

1. Ne pas perdre de vue le caractère autobiographique du texte, ce qui signifie que l'auteur, disposant d'un certain recul par rapport à l'événement qu'il commente, peut être conduit à donner, a posteriori, de la cohérence à sa démarche, à escamoter certains aspects, à en privilégier d'autres, bref à reconstituer l'épisode. Le texte doit ainsi être examiné sans révérence en tenant compte du fait que son auteur revendique la qualité de « père de la Constitution ».

2. Le passage en cause concerne un des grands moments de la Ve République, à savoir la réforme fondamentale du mode d'élection du Chef de l'Etat en 1962. Ce qui implique, qu'il ne faut pas négliger, au-delà des arguments touchant à la régularité du recours à l'art. 11 pour y procéder, le débat sur le choix de la désignation du Président de la République par le peuple.

3. Il porte sur l'une des principales controverses relatives à l'interprétation de la Constitution de 1958, texte qui comporte, on le sait, d'autres ambiguïtés.

4. On est en présence d'un v~f plaidoyer en faveur de l'interprétation gaullienne de la Constitution et d'une réfutation des reproches adressés à cette occasion au général de Gaulle où s'exprime avec une particulière netteté la conception du pouvoir politique de l'intéressé. Les textes d'un tel auteur ne peuvent être commentés sans tenir compte de celle-ci.

5. Enfin, si les événements relatés se situent en 1962, on ne saurait oublier que la possibilité d'utiliser la procédure de l'art. 11 pour réviser la Constitution a continué de faire l'objet d'un important débat jusqu'à nos jours. Les propositions présentées en 1993 par le « Comité Vedel » en témoignent largement.

Proposition d'introduction

Dans le tome 2, inachevé, de ses «Mémoires d'espoir », paru en 1971, le général de Gaulle justifie sa

décision d'utiliser, à l'automne 1962, la procédure de l'article 11 afin de modifier le mode de désignation du Chef de l'Etat. Pareille volonté s'explique par le souci du premier Président de la V^e République (1959-1969) de revenir sur l'une des grandes crises politiques de ce régime provoquée justement par l'annonce, le 20 septembre 1962, de son intention de faire adopter par le peuple le principe de l'élection du Chef de l'Etat au suffrage universel direct. L'intense polémique suscitée alors par cette initiative, marquée par le renversement du gouvernement Pompidou dès la rentrée parlementaire, la dissolution de l'Assemblée nationale, le référendum du 28 octobre et les élections législatives des 18 et 25 novembre, devait aboutir, grâce à la victoire de l'« homme du 18 juin 1940 », à l'introduction dans le système politique français d'une réforme décisive. C'est sans doute en raison de l'importance de cette mutation, que l'auteur développe une argumentation aussi soignée, péremptoire, brillante au point de sembler irrésistible, appuyée par ailleurs sur un style remarquable. Dans les passages ici rassemblés, l'auteur s'attache à réfuter les reproches, à lui adressés, en 1962, par une bonne partie de la classe politique et de la doctrine, à propos du choix de l'article 11 au détriment de l'article 89 pour procéder à cette révision constitutionnelle. Au moyen d'un raisonnement particulièrement percutant voire volontiers polémique (mais la querelle juridique ne masque-t-elle pas une mise en cause de sa personne ?), il entend démontrer qu'aucune disposition du texte de 1958, qu'il a fortement inspiré, n'interdit au Président de soumettre au peuple un projet de modification de celui-ci, autrement dit le recours à la procédure de l'article 11, la Constitution comportant manifestement, à ses yeux, à côté de l'article 89, cette technique alternative de révision. Loin de violer la Constitution et de frayer ainsi la voie à sa possible dictature, il veut, au contraire, donner la parole au peuple souverain afin qu'il décide, en réformant un texte qu'il a lui-même adopté quatre ans plus tôt, de ne laisser désormais à personne d'autre le soin de désigner le plus haut responsable national.

Ainsi l'auteur s'attache-t-il à établir l' inanité du procès qui lui est alors fait et à en démonter la logique intime. Les opposants défendraient de piètres arguments sur le terrain par eux privilégié, le terrain juridique ; ils seraient, en réalité, obsédés par le souci d'empêcher le peuple de décider et d'adopter une réforme ayant pour vocation de parachever l'oeuvre de rénovation du régime parlementaire entreprise en 1958. Charles de Gaulle entend bien les confondre en démontrant que leur critique du recours à l'article 11 est dépourvue de fondement constitutionnel (I) et qu'elle vise avant tout à mettre en cause les droits du peuple souverain (II).

Proposition de plan détaillé

I. LA CONTESTATION DU RECOURS A L'ARTICLE 11 POUR RÉVISER LA CONSTITUTION : UNE CONTESTATION DÉPOURVUE DE FONDEMENT CONSTITUTIONNEL

Pour de Gaulle, ses adversaires, qui s'opposent en fait au principe même de l'élection du Président par les français, ont choisi le terrain de « la défense du Droit » en prétextant que le Chef de l'Etat commet une violation de la Constitution. Face à cette « fronde des juristes » s'ajoutant à la contestation politique du « cartel des non », deux réponses lui paraissent évidentes : l'interprétation du texte de 1958 qu'ils développent est d'une part contraire à ses dispositions formelles (A) et d'autre part en contradiction avec sa propre lecture du texte fondateur de la V^e République, à savoir celle du « père » de la Constitution (B).

A) Une interprétation contraire aux termes de la Constitution

Les opposants au recours à l'article 11 pensent, sans doute, disposer d'un argument imparable: seul l'article 89 serait pertinent en matière de révision constitutionnelle. De Gaulle ne partage pas cette conviction et estime au contraire que les dispositions explicites de l'article 11 permettent son utilisation pour modifier le texte constitutionnel (1) et mettent par ailleurs en place une procédure qui n'est pas contradictoire avec celle de l'article 89, mais complémentaire de celle-ci (2).

1. Le recours à l'article 11 en matière de révision constitutionnelle : un recours reposant sur des dispositions explicites

— Le ton adopté par l'auteur est celui de l'évidence (« ce qui va de soi ») dans la mesure où il autorise le Chef de l'Etat à soumettre au peuple tout « projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics », l'article 11 peut « ouvrir la voie à une révision ». Aucune exégèse d'envergure n'est nécessaire tant cet article contient « une disposition constitutionnelle aussi éclatante que possible de netteté et de simplicité ». Chacun sait que la loi suprême est une loi entrant dans un tel champ d'application, qu'il s'agit bien d'une loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics. Cela vaut naturellement en ce qui concerne les modalités de désignation du Président. Ainsi l'article 11 « embrasse d'une manière aussi certaine l'ordre constitutionnel ».

— On retrouve la même thèse dans l'intervention faite par le Premier ministre, Georges Pompidou, lors du débat de censure au début du mois d'octobre : la loi constitutionnelle du 25 février 1875 n'était-elle pas « relative à l'organisation des pouvoirs » et ne comportait-elle pas, dans son article 2, le mode d'élection du président de la République ?

— Pourtant cette analyse, qui semble irrésistible, n'emporte pas la conviction. Elle repose sur des arguments d'une fausse simplicité (le général de Gaulle ne reconnaît-il pas d'ailleurs que les « conditions juridiques » dans lesquelles il inscrit la révision « paraissent forcément obscures au plus grand nombre » ?). Elle ignore que l'article 89 constitue à lui seul le Titre XIV du texte de 1958 et s'intitule de façon significative « De la révision », ce qui démontre que le constituant, à l'instar de celui de 1946 (Titre XI), a entendu enfermer la procédure de révision dans ce titre spécifique. Il est vrai que s'agissant des institutions de la Communauté, l'article 85 prévoit une procédure différente. Mais cet article indique expressément que cette dernière déroge à celle « prévue à l'article 89 ». Pour l'auteur, si le constituant avait voulu écarter le recours à l'article 11 en matière de révision constitutionnelle, il l'aurait clairement indiqué. Mais c'est justement ce qu'il a fait à propos de l'article 85. Certes, lors du débat de censure, G. Pompidou ne manquait pas de relever que les articles 45 (loi ordinaire) et 46 (loi organique) ne faisaient pas référence à l'article 11 et qu'on pouvait, dans ces conditions, se demander à quoi servait la procédure décrite dans ce dernier. Le principe de l'effet utile commandait alors, selon lui, une seule interprétation : l'article 11 concernait toutes les lois. On pourrait ajouter un autre argument: l'article 11 prohibe de soumettre au peuple un projet de loi autorisant la ratification d'un traité contraire à la Constitution. Un projet de loi la modifiant relève du même interdit. L'article 11 concerne donc le référendum législatif et non le référendum constituant.

— Que penser enfin de l'ironie visant « toutes sortes de juristes engagés » ? Elle est manifestement injuste. Est-ce un hasard si, en 1962, la grande majorité de la doctrine a jugé le procédé utilisé par le Président inconstitutionnel ? Si le Conseil d'Etat, saisi du projet de loi, a exprimé à l'unanimité le même avis et si le Conseil constitutionnel, certes réuni officieusement, s'est prononcé de la même façon ?

2 - Le recours à l'article 11 en matière de révision constitutionnelle : un recours complémentaire de la procédure de l'article 89

— Pour le premier Président de la Ve République, loin de s'opposer, les procédures des art. 11 et 89 sont deux voies de révision à la disposition des pouvoirs publics : tantôt la voie référendaire, tantôt la « voie parlementaire ». Cette présentation est quelque peu équivoque quand on sait que l'art. 89 n'exclut nullement le recours au peuple. L'auteur n'est pas très prolixe sur les raisons du choix entre elles. Il se contente d'indiquer, dans une formule laconique, « suivant les cas et les circonstances », ce qui laisse une large part aux considérations d'opportunité.

— C'est là, en effet, l'explication du recours à l'art. 11 en 1962. De Gaulle savait qu'utiliser l'art. 89 était alors synonyme d'échec. L'art. 89 comporte une procédure difficile : après un vote des deux chambres dans les mêmes termes (les deux assemblées se retrouvant ici, contrairement au vote de la loi ordinaire, à égalité), le recours au référendum est automatique en cas d'initiative parlementaire et facultatif lorsque le Président est à l'origine du texte, celui-ci pouvant décider librement d'écarter l'appel au peuple en donnant le dernier mot au Congrès à la majorité spéciale des 3/5e. En 1962, le Parlement était hostile au projet du Chef de l'Etat comme en témoigne le renversement du gouvernement Pompidou. Pour contourner cet obstacle, De Gaulle trouve une parade, celle de l'art. 11 qui suppose seulement une proposition du Gouvernement, ce qui n'est guère difficile.

— Cet aspect n'est pas réellement abordé dans les extraits ici réunis mais on sait le rôle décisif qu'il a joué en 1962, comme d'ailleurs en 1969 (le Président se heurtera alors à une opposition tenace du Sénat, il est vrai directement menacé dans sa composition et ses compétences par le projet). Lors du débat de censure de 1962, le Premier ministre n'a d'ailleurs pas manqué de dénoncer l'absurdité d'un tel blocage par le Sénat en évoquant le « Sénat conservateur » du bonapartisme.

— L'interprétation gaullienne, qui pourrait aussi se fonder sur une lecture de l'art. 3 de la Constitution, n'est pourtant pas à l'abri de la critique. En effet, non seulement les deux procédures ne sont pas similaires (l'art. 11 « court-circuite » le Parlement), mais l'art. 11 ne comporte pas les limitations temporelles (pas de révision en cas d'atteinte à l'intégrité du territoire, d'interim de la fonction présidentielle, et, comme le confirme la décision du Conseil constitutionnel du 2 septembre 1992, en période d'exercice des pouvoirs de l'art. 16) et matérielles (pas de révision portant atteinte à la forme républicaine du gouvernement) présentes dans l'art. 89. Ce qui confirme que seul ce dernier est pertinent en matière de révision.

— On ajoutera qu'aucun juge, sinon l'opinion publique, ne saurait trancher la question de la constitutionnalité du recours à l'art. 11 en pareille circonstance, le Conseil constitutionnel, auquel on pourrait songer, saisi par le Président du Sénat, Gaston Monnerville, s'étant, le 6 novembre 1962, déclaré incompétent à l'égard des lois référendaires (jurisprudence confirmée le 23 septembre 1992 à propos d'une loi qui n'était pas une loi constitutionnelle).

— Mais le plaidoyer de l'ancien Chef de l'Etat va au-delà de la lettre de la Constitution et entend s'appuyer sur l'esprit d'un texte qui devrait être interprété conformément à la volonté du premier de ses concepteurs sinon de son auteur.

B) Une interprétation contraire à la volonté du « père » de la Constitution

De Gaulle se présente comme le « principal inspirateur des

institutions nouvelles ». A ce titre, il semble revendiquer un quasimonopole de l'interprétation authentique de la Constitution adoptée quatre ans plus tôt. Une telle affirmation, si elle peut s'expliquer par le rôle éminent joué par lui alors (1), paraît plus que discutable (2).

1 - Une affirmation compréhensible

— Démentir l'auteur de la Constitution (« un comble »!) sur ce qu'elle signifie est ici décrit comme une véritable impertinence. Comment expliquer cette opinion ? Pour cela, il importe de revenir sur les conditions du passage de la IVe à la Ve Républiques et se souvenir de l'appel au « plus illustre des français », selon les termes du Président René Coty (lequel mit son mandat en jeu en cas de refus d'investiture du général en tant que Président du Conseil). A lire l'auteur, il aurait alors, véritable sauveur, été « légalement et expressément mandaté pour élaborer et proposer au pays la Constitution » nouvelle. Disposant d'un tel pouvoir, il aurait délibérément fait inscrire dans le texte constitutionnel ce dispositif essentiel de la puissance présidentielle, l'art. 11, « à sa place, avec son sens, dans sa portée », autrement dit en tant que technique permettant une révision constitutionnelle. Il aurait imposé à une classe politique engluée dans les travers du « parlementarisme à la française », marqué par l'instabilité (un gouvernement tous les 6 mois sous la IVe République) et l'impuissance (10 juillet 1940) du « régime des partis » fustigé lors de sa démission spectaculaire de janvier 1946, des institutions permettant au peuple de dialoguer avec son Président.

— La prétention affichée par l'auteur est en partie confirmée par le texte de la motion de censure déposée le 2 octobre, laquelle se réfère à « la Constitution dont le général de Gaulle est l'auteur » (3e considérant). Elle pourrait également se fonder sur le rôle de gardien de la Constitution que lui reconnaît l'art. 5. Pour autant, elle peut être largement discutée.

2 - Une affirmation discutable

— Elle est discutable d'abord parce que, sans nier le rôle joué par de Gaulle en 1958, elle ne rend pas compte du fait que le pouvoir de préparer un projet de constitution, sur la base des 5 principes et selon la procédure prévus par la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, a été accordé au gouvernement de la République et non au seul Président du Conseil. Le gouvernement, de large rassemblement, est donc le véritable auteur du texte de compromis soumis au peuple le 28 septembre 1958. Et de Gaulle a dû sur nombre de points composer avec les partis présents en son sein (par exemple, sur les futurs art. 5 et 20, sur l'art. 11 lui-même, sur la composition du Sénat). Ce projet puise en réalité ses racines, non seulement dans la pensée politique du général, mais également dans celle de son futur Premier ministre, Michel Debré et des ministres d'Etat, représentants de la classe politique de la IVe République, en particulier Guy Mollet et Pierre Pflimlin.

— Elle est discutable ensuite parce que, à supposer que de Gaulle en soit le « père », cela ne lui donne pas, dans un Etat de droit, le privilège du monopole de son interprétation une constitution n'appartient pas, dans la République, à une personne, aussi éminente et respectable soit-elle. Ce sont les acteurs politiques qui la font vivre et lui donnent sa signification. Le Président de la Ve République, est un pouvoir constitué comme les autres et doit se soumettre aux procédures qu'elle a prévues en matière de révision.

— Elle doit être confrontée par ailleurs à la pratique de ses successeurs. Plusieurs observations peuvent ici être faites. Après de Gaulle, aucune révision de la Constitution n'a emprunté la voie décrite de l'art. 11; qu'elles aient abouti

(1974, 1976, 1992, 1993) ou échoué (1973, 1984, 1990), elles ont été conduites selon les termes de l'art. 89. C'est Valéry Giscard d'Estaing qui a clairement fermé la porte à la dérive de l'art. 11 le 8 novembre 1977, devant les membres du Conseil constitutionnel, en affirmant solennellement qu'« aucune révision de la Constitution n'est possible si elle n'est d'abord votée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat ». Aussi, lorsque François Mitterrand a accédé à la présidence, on pensait que celui qui avait tant critiqué le recours à cette disposition allait définitivement sceller le débat. Pas du tout. Dans un entretien accordé à Olivier Duhamel (Pouvoirs, 1988), il devait curieusement se référer à l'« usage établi et approuvé par le peuple », l'art. 11 pouvant « désormais être considéré comme l'une des voies de la révision concurremment avec l'article 89 ». Cette revanche posthume du général de Gaulle ne s'est pourtant pas traduite dans les faits puisque, en dépit des échecs subis, du fait de l'opposition résolue du Sénat, en 1984 et 1990 et des menaces d'utiliser l'art. 11 à propos de la révision indispensable à la ratification du Traité de Maastricht, en 1992, c'est l'art. 89 qu'il a employé. Une solution définitive de ce problème a été proposée par le « Comité Vedel » (rapport du 15 février 1993) elle consiste d'une part à introduire dans l'art. 11 un contrôle préventif de la constitutionnalité du projet de loi et d'autre part à assouplir la procédure de l'art. 89 en permettant au Président de surmonter le « veto » d'une assemblée (on pense au Sénat) en soumettant au peuple le projet de révision adopté par une des chambres à la majorité des 3/5e (idée reprise dans l'un des projets de révision retenus par F. Mitterrand en mars 1993).

II. LA CONTESTATION DU RECOURS A L'ARTICLE 11 POUR RÉVISER LA CONSTITUTION: UNE NÉGATION DES DROITS DU PEUPLE

L'auteur ne veut pas limiter sa critique des thèses de l'opposition au strict terrain juridique. Il entend mettre à nu le ressort profond, selon lui, qui anime ceux qui s'efforcent de faire obstacle à la volonté du peuple souverain et démontrer que cette véritable négation des droits du peuple vise deux objectifs intimement liés : empêcher ce dernier d'exercer le pouvoir constituant (A) ; l'empêcher de disposer du pouvoir d'élire directement le Chef de l'Etat (B).

A) Le refus de permettre au peuple d'exercer le pouvoir constituant

L'argumentation développée par l'auteur est, une fois de plus, d'une grande simplicité (1) et, une fois de plus, fort critiquable (2).

1 - La simplicité de l'argument

— Rien n'est a priori plus évident que d'affirmer que le peuple, auquel appartient la souveraineté nationale (art. 3), peut défaire ce qu'il a fait, autrement dit peut modifier librement le texte qu'il a lui-même adopté en 1958. De Gaulle pose la question avec véhémence: « au nom de quoi » lui refuserait-on ce droit?

— La démarche adoptée ne semble pas devoir rencontrer d'obstacles : le peuple peut ne pas agir par la médiation des représentants et décider directement, en particulier en matière constituante. Il s'agit de lui permettre d'exercer son pouvoir grâce à la technique du référendum que de Gaulle ajustement réintroduite dans le système politique national en 1945 après sa mise à l'écart, sous la IIIe République, en raison de la dérive plébiscitaire des deux Bonaparte.

2 - Le caractère spécieux de l'argument

— La présentation qui est faite du choix du Président néglige d'abord le fait que le recours au référendum est également prévu dans le cadre de l'art. 89 il est obligatoire en cas de

proposition parlementaire et sa mise à l'écart dépend du Chef de l'Etat seul en cas de projet.

— Elle méconnaît aussi la tradition républicaine qui implique, en matière constituante, l'intervention des assemblées pour éclairer le peuple (« le débat contradictoire et public dans les deux assemblées... qui doit instruire le peuple et lui permettre de voter en connaissance de cause », Paul Reynaud, Ass. nat., 4 octobre 1962). Elle oublie de même que lorsque le peuple intervient en matière constituante, il est appelé à agir, lui aussi, comme organe constitué, qu'il doit respecter les procédures prévues par la constitution qu'il a adoptée et, par là même, sa propre volonté. Sinon, à quoi servirait d'inscrire dans le texte fondamental ces procédures si, sous prétexte qu'il exerce la souveraineté nationale, le peuple pouvait s'en affranchir?

— Enfin, elle perd de vue que, lorsqu'il approuve une loi par voie de référendum, qu'elle soit ou non constitutionnelle, le peuple n'est soumis à aucun contrôle. Le recours à l'art. 11 a parfois permis l'adoption de dispositions d'une constitutionnalité douteuse (par exemple, en 1988, à propos du statut de la Nouvelle-Calédonie : amnistie, administration directe du territoire pendant un an, composition du collège électoral appelé à participer au scrutin d'autodétermination en 1998). L'utiliser, sans intervention parlementaire préalable, en matière de révision, pourrait s'avérer encore plus dangereux.

B) Le refus d'accorder au peuple le droit d'élire le chef de l'Etat

Voilà pour l'auteur le véritable motif de la querelle qui lui est faite : la classe politique voudrait empêcher surtout que le peuple puisse élire le Président et donc anéantir un droit souhaité par les français (1) mais redouté par le Parlement (2).

1 - Un droit souhaité par le peuple

— De Gaulle le martèle dès le début du texte: l'idée de choisir directement le Chef de l'Etat est une idée qui paraît « très naturelle » aux français ; cette réforme est « populaire ». Il a fait accomplir un premier pas dans cette direction en 1958 en refusant la reconduction du mode de désignation des IIIe et IVe Républiques, à savoir l'élection du Président par les seuls parlementaires. Pour éviter que le Chef de l'Etat ne soit l'otage du Parlement, donc des partis qui le composent et l'asservissent, il lui a fait attribuer une légitimité propre, celle résultant d'un collège d'environ 80000 grands électeurs.

— En 1962, les conditions sont désormais favorables pour passer au suffrage universel direct: la question algérienne est réglée: la plupart des TOM sont devenus indépendants ; le souci de ménager la classe politique, qui avait poussé à la circonspection 4 ans plus tôt, n'est plus de mise ; l'attentat manqué du Petit Clamart, le 20 août 1962, a montré que « de Gaulle a raison de préparer sa succession ». Cette réforme, faite davantage pour ses successeurs que pour lui-même (légitimité personnelle oblige !), permettra d'accomplir une mutation irréversible et donnera à son auteur les moyens de vaincre définitivement le « régime des partis » qui a patiemment attendu la fin de l'épisode algérien pour renvoyer la fonction présidentielle à son effacement traditionnel.

2 - Un droit redouté par le Parlement

— L'ancien Président ne fournit pas ici toutes les raisons de ceux qui redoutent pareille transformation, II est certain qu'ils rechignent à accepter la remise en cause de la tradition représentative française qui suppose le parlementarisme moniste fondé sur le rôle limité du Président.

— Craignent-ils également, comme il le prétend, que cette

révision donne au Chef de l'Etat la possibilité d'instaurer sa dictature » ? Pour répondre à cette question, il faut indiquer que ce n'est pas la première fois qu'une constitution prévoit l'élection du Président de la République par le peuple. C'était déjà le cas dans le texte de 1848 et la mémoire collective républicaine a conservé douloureusement le souvenir des résultats alors produits le Président élu en 1848, Louis-Napoléon Bonaparte, s'appuyant sur la légitimité du suffrage universel dont il serait le « champion », pour commettre son coup d'Etat le 2 décembre 1851 ensuite approuvé par le peuple. C'est cette combinaison entre le recours au référendum, le principe de l'élection par le peuple et le tempérament autoritaire du Chef de l'Etat qui l'inquiète. On conçoit d'ailleurs avec peine l'ampleur de l'affrontement qui opposa, en 1962, le général et ses détracteurs (la « frénétique campagne » ; on pense également à l'accusation de « forfaiture » lancée par le Président du Sénat, lors du congrès radical de Vichy, le 29 septembre 1962). De Gaulle aimait ces situations de conflit avec les partis politiques qui lui permettaient de se présenter comme le seul garant de l'intérêt général. On pourrait même, à la lumière de certaines formulations du texte (les « imputations venues de tous les horizons politiques »), imaginer de Gaulle seul contre tous, et on oublierait alors le soutien qu'il recevait de certaines forces politiques (l'UNR, une partie des Indépendants).

- En définitive, ce que veut dire l'auteur c'est que ses adversaires défendent une conception dépassée du régime parlementaire (on pense ici à la formule de P. Reynaud, lors du débat de censure, le 4 octobre 1962: « pour nous républicains, la France est ici et non ailleurs »). On connaît l'issue de l'affrontement: sur le moment, la défaite du « cartel des non » ; à long terme, l'adhésion presque unanime au principe de l'élection populaire du Président, même si certains, qui demeurent marginaux, continuent, ce qui n'a rien d'illégitime, d'en dénoncer aujourd'hui encore les effets pervers.

Document 4 : Commentaire de décision, « Conseil constitutionnel, décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 », sujet donné et corrigé par le Pr Dominique TURPIN, extraits de *Droit constitutionnel, Travaux dirigés*, ss. la dir. de D. TURPIN, 1998, 2^e éd., pp. 155-159

Le Conseil constitutionnel

Saisi le 1er juillet 1971 par le président du Sénat, conformément aux dispositions de l'article 61 de la Constitution, du texte de la 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 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association; 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 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, modifiée ; vu la loi du 10 janvier 1936 relative aux groupes de combat et milices privées;

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

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 1^{er} 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'association, alors même qu'elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peut être soumise pour sa validité à l'intervention préalable administrative ou même de l'autorité judiciaire;

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 la 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;

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 que par voie de conséquence, la disposition de la dernière phrase de l'alinéa 2 de l'article 1^{er} de la loi soumise au Conseil constitutionnel leur faisant référence;

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

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

Art. 1^{er} — 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 1^{er} de la loi soumise au Conseil leur faisant référence.

1. CONSEILS GÉNÉRAUX

Exercice « académique » jusqu'ici réservé au Droit privé ou au Droit administratif, le commentaire d'arrêt ou de décision se rencontre désormais en Droit constitutionnel compte tenu de la montée en puissance du Conseil constitutionnel (ci-après : CC) et de l'importance croissante de sa jurisprudence, précisément depuis cette décision « fondatrice » du 16 juillet 1971.

Il nécessite une approche technique assez précise:

- il convient d'abord de comprendre les faits et procédures à l'origine de la décision, qui devront être rappelés en introduction;

- il faut ensuite recenser les questions juridiques auxquelles la décision conduit à s'intéresser, en particulier:

- le rôle du CC par rapport à la loi : contrôle de constitutionnalité, démocratie française et « gouvernement des juges »;
- la valeur du Préambule;
- la notion de principes fondamentaux reconnus par les lois de la République;
- le régime de la liberté d'association (qui ne sera pas approfondi dans un devoir de Droit constitutionnel).

Une fois recensées, ces questions devront être intégrées à la

démonstration d'ensemble que doit toujours être un devoir juridique. Vous devez privilégier une approche personnelle ou « politique » de la décision — au service de laquelle doit être organisé votre plan —, l'éventualité que le correcteur soit en désaccord sur le fond avec votre démonstration n'ayant (on le souhaite) qu'une importance très secondaire.

On rappellera enfin qu'un « commentaire » de texte ne doit pas être un prétexte à dissertation théorique, même s'il n'est pas interdit d'extrapoler à partir de cette décision particulière jusqu'à des considérations plus générales sur le contrôle de constitutionnalité des lois en France.

A cet effet, vous devez, au contraire, situer le texte de la décision dans le contexte juridico-politique de 1971, puis examiner le chemin parcouru afin de montrer son actualité. Un exemple de plan toujours envisageable est celui consistant à étudier en I — L'intérêt de la décision en 1971 ; et en II — L'actualité de la décision.

2. BIBLIOGRAPHIE

Outre la révision des passages correspondants de votre cours et la consultation des différents manuels de Droit constitutionnel, la lecture des ouvrages suivants est plus particulièrement conseillée:

— FAVOREU L. et PHILIP L., Le Conseil constitutionnel, PUF, coll. « Que sais-je? » n° 1721, et Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, coll. « Droit public », Sirey, 8^e éd. 1995 où la décision du 16 juillet 1971 est commentée (n° 19, pp. 244-261 avec une bibliographie exhaustive).

— FAVOREU L., La politique saisie par le droit, *Economica*, 1988, 1 52 p., retraçant cette montée en puissance du CC à partir de la décision de 1971.

— AVRIL P. et GICQUEL J., Le Conseil constitutionnel, Montchrestien, coll. « Clefs-Politique », 3^e éd., 1995, 159 p.

— ROUSSILLON H., Le Conseil constitutionnel, Dalloz, coll. « Connaissance du droit »,

3^e éd 1995, 145 p.

— TURPIN D., Contentieux constitutionnel, PUE, coll. « Droit fondamental », 2^e éd., 1994. Le Conseil constitutionnel, son rôle, sa jurisprudence, Hachette « Les Fondamentaux » 1995 et Mémento de jurisprudence Constitutionnelle, *ibid*, 1997.

— ROUSSEAU D., Droit du contentieux constitutionnel, Montchrestien, coll. « Domat » 4^e éd. 1995.

— GENEVOIS B., La jurisprudence du Conseil constitutionnel, Principes directeurs, STH, 1988.

3. PLAN PROPOSÉ

Introduction

— Les faits antérieurs : création d'une association, refus de délivrance d'un récépissé de déclaration annulé par le TA pour illégalité (bref rappel du régime de la loi de 1901).

— Appel du Gouvernement à sa majorité parlementaire pour surmonter cette jurisprudence.

— Saisine du CC par l'une des quatre autorités alors seules habilitées à le faire : le président du Sénat, érigé en gardien des libertés.

— La surprise provoquée par cette décision. Les procès instruits à l'encontre du CC. Les raisons de son changement

d'attitude à l'égard du pouvoir et ses conséquences pour l'avenir. Annonce du plan.

I — UNE DÉCISION POLITIQUEMENT OPPORTUNE ET JURIDIQUEMENT IMPORTANTE

A — L'opportunité politique

1) Une loi déplaisante : votée à la sauvette et « au forceps » afin de contourner une décision de justice.

2) Une loi dangereuse : risques d'enquêtes policières consécutives à toute déclaration d'association « suspecte » (termes vagues: « paraissant » > illégale); climat de méfiance post-soixante-huitard ; passage d'un régime juridique « répressif » à un régime préventif en matière de liberté d'association.

3) Une loi inutile : l'existence juridique d'une association ne tient pas à sa déclaration l'absence de reconnaissance officielle n'empêche nullement les activités clandestines, subversives, voire terroristes; la loi de 1901 offrait d'autres possibilités (dissolution, etc.) et la réforme ne faisait que supprimer un sursis peu dangereux, en fait, pour la société.

B — L'importance juridique

1) La décision consacre l'indépendance et le rôle du CC : depuis le 16 juillet 1971, il existe deux interprètes concurrents de la volonté générale: le Parlement, qui fait la loi à la place du peuple (démocratie représentative), et le juge constitutionnel, qui vérifie le cas échéant sa conformité à la norme supérieure (démocratie constitutionnelle).

Depuis, et surtout avec l'élargissement de sa saisine à 60 députés ou sénateurs en 1974, le CC n'est plus seulement « l'organe régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics » (répartissant les compétences entre loi et règlement), mais le défenseur des minorités et de l'opposition contre ceux qui voudraient avoir « juridiquement raison parce qu'ils sont politiquement majoritaires » ; le défenseur des gouvernés contre d'éventuels abus des gouvernants ; le garant de l'État de droit et le protecteur des libertés fondamentales ; le véritable « arbitre » que n'est plus le chef de l'État, chef de camp depuis la révision de 1962.

2) La décision montre qu'une loi peut être oppressive et arbitraire : grâce à elle, le « constitutionnalisme » l'emporte sur le « légicentrisme » et le Parlement cesse d'être souverain. Rupture avec le mythe rousseauiste de « la loi, expression de la volonté générale » (elle ne l'est, précisa la CC le 8 août 1985, que « dans le respect de la Constitution ») et avec la « tradition républicaine » ultra-représentative des 11^e et 12^e Républiques.

Ayant perdu son caractère sacré, la loi pourra être ultérieurement soumise à un contrôle de conventionnalité par les juges ordinaires (Cass. 1975, Sté cafés J. Vabre; CE 1989, Nicolo) et même, peut-être un jour, à un contrôle par voie d'exception, après promulgation, à l'initiative des justiciables.

3) La décision affirme la valeur constitutionnelle du Préambule : voir les incertitudes passées, sous la IV^e (incompétence du comité constitutionnel à son égard, réticences du CE à s'y référer autrement que par le biais des principes généraux du droit) et depuis 1958 (cf. la position de R. Janot au Comité consultatif constitutionnel), et la référence, dans les vises de cette décision, à « la Constitution et notamment à son Préambule ». Développer le contenu du Préambule, la « Constitution sociale » (M. Hauriou) et les conséquences sur la protection des droits fondamentaux qui y sont proclamés.

4) La décision ressuscite une catégorie constitutionnelle nouvelle : les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République : voir l'historique de l'insertion de cette formule dans le Préambule de 1946 et l'oubli dans lequel elle était tombée. La référence à cette catégorie par la décision commentée : tentative d'explication de son contenu et de sa signification.

II — UNE DÉCISION JURIDIQUEMENT CONTESTABLE ET POLITIQUEMENT DANGEREUSE

A — La contestation juridique

1) Les inconvénients de la référence aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République : catégorie floue (quelles lois ? quelle République ? qu'est-ce qui est « fondamental » ?), conservatrice (reposant sur l'idée d'un « âge d'or des libertés », à préserver : intangibilité des régimes pourtant formellement législatifs : le Parlement d'aujourd'hui bloqué par celui d'hier ou d'avant-hier), faisant la part belle au CC ultérieurement, il s'est référé à de tels « principes » sans même les rattacher à un texte précis) et risquant de passer de l'État de droit à sa caricature, c'est-à-dire à un gouvernement des juges.

Enfin, cette catégorie risque de déposséder le législateur de toute compétence en matière de libertés publiques (si un principe est « fondamental », il ne peut y toucher; si une garantie pour l'exercice des libertés n'est pas « fondamentale », au sens de l'article 34 de la Constitution, elle, relève du pouvoir réglementaire).

2) Les difficultés de conciliation des principes à valeur constitutionnelle antinomiques contenus dans le Préambule: l'opposition entre 1789 et 1946, la conciliation prétorienne par le CC ; citer les décisions intervenues en ce sens depuis 1971.

3) Il existait un autre fondement possible à la décision : l'article 4 de Constitution de 1958 (« Les partis et groupements politiques... se forment librement »).

B — L'interrogation politique

1) La décision procède plus par affirmation que par démonstration (c'est l'imperatoria brevitatis), le CC se comportant davantage en acteur politique qu'en juridiction

(voir, cependant l'évolution vers des décisions plus motivées et vers la juridictionnalisation de sa procédure).

2) Les querelles entre démocratie électorale et démocratie par le juge, lorsque ce dernier, en dépit de précautions de langage, pénètre au coeur des controverses politiques et tranche en dernier ressort (décisions IVG, nationalisations, immigration etc., et les controverses suscitées), sous réserve cependant d'une révision de la Constitution par les représentants de la nation (cf. ci-après la décision du 13 août 1993, à propos du droit d'asile).

Conclusion

Une décision de circonstance pour répondre à une loi de circonstance. Mais d'un mal est ressorti un bien et, comme souvent, l'erreur (si erreur il y a eu) a été féconde. Voir le bilan « globalement (très) positif » de la justice constitutionnelle dans l'élaboration de notre État de droit.

Document 5 : Articles 1 à 4 de la constitution de l'URSS du 5 décembre 1936, in DUVERGER (M.), *Constitutions et documents politiques*, PUF, coll. Thémis Textes et documents, 1992, 13^e éd., p. 920

ARTICLE PREMIER. — L'Union des Républiques socialistes est un Etat socialiste des ouvriers et des paysans.

ART. 2. — La base politique de l'U. R. S. S. est constituée par des députés des travailleurs, qui se sont affermis et ont assis leur autorité à la suite du renversement du pouvoir des grands fonciers et des capitalistes, et grâce à la conquête de la dictature du prolétariat.

ART. 3. — Tout le pouvoir en U. R. S. S. appartient aux travailleurs de la ville et de la campagne, représentés par les Soviets des députés et des travailleurs.

ART. 4. — La base économique de l'U. R. S. S. est constituée par le système socialiste de l'économie et la propriété socialiste des instruments et moyens de production, établis à la suite de la liquidation du système capitaliste de l'économie, de l'abolition de la propriété privée des instruments et moyens de production et de la suppression de l'exploitation de l'homme par l'homme.

Fiche n°2

LA NOTION DE CONSTITUTION

BIBLIOGRAPHIE

- AVRIL (P.), “ Les conventions de la Constitution ”, *RFDC* 1993, p. 327.
- AMSELEK (P.), “Le rôle de la pratique dans la formation du droit”, *RD pub.* 1983, pp. 1471 ss.
- BARBEY (J.), BLUCHE (F.), RIALS (S.), *Lois fondamentales et succession de France*, Paris, 1984.
- BASTID (P.), *L'idée de Constitution*, Les Cours de droit, 1962-1963 ou *Economica*, 1985.
- BURDEAU (G.), *La révision des lois constitutionnelles en droit positif français*, th. Paris, 1930.
- CHEVALLIER (J.), “La coutume et le droit constitutionnel français”, *RD pub.* 1970, pp. 1375 ss.
- GOUGH (J. W.), *L'idée de loi fondamentale dans l'histoire de la Constitution anglaise*, PUF (coll. Léviathan), 1992.
- LEMAIRE (A.), *Les lois fondamentales de la monarchie française d'après les théoriciens de l'Ancien Régime*, Paris, 1907.
- RIALS (S.), “ Les incertitudes de la notion de Constitution sous la V^{ème} République ”, *RDP* 1984, p. 587.

DOCUMENTS

- Document 1 :** SIEYES (E.), *Qu'est-ce que le Tiers-Etat ?*, chap. V.
- Document 2 :** DUGUIT (L.), *Manuel de droit constitutionnel - Théorie générale de l'Etat - le Droit et l'Etat - Les Libertés publiques - Organisation politique*, Paris, De Boccard, 3^{ème} éd. 1918, p. 30.
- Document 3 :** CAPITANT (R.), “La coutume constitutionnelle”, *RD pub.* 1929, p. 959.
- Document 4 :** SUEUR (P.), *Histoire du droit public français*, PUF (Thémis), 1989, t. I, p. 115.
- Document 5 :** BURDEAU (G.), “ Une survivance : la notion de Constitution ”, *L'évolution du droit public. Etudes offertes à Achille Mestre*, Sirey, 1956, p. 54.
- Document 6 :** SENAT, session ordinaire 2002-2003, *Rapport d'information* n° 363, sur l'idée d'une Constitution pour l'Union européenne, par M. Hubert HAENEL.
- Document 7 :** CC, déc. n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, Traité établissant une Constitution pour l'Europe, cons. 9 et 10.
- Document 8 :** Constitution du 3 septembre 1791, titre VII.
- Document 9 :** Constitution du 24 juin 1793, art. 28.
- Document 12 :** Constitution du 5 fructidor an III, titre XIII.
- Document 13 :** Constitution du 4 novembre 1848, chapitre XI.
- Document 14 :** Sénatus-consulte du 21 mai 1870, art. 44.
- Document 15 :** Constitution du 27 octobre 1946, titre XI.
- Document 16 :** Constitution du 4 octobre 1958, art. 89.
- Document 17 :** DUVERGER (M.), *Les Constitutions de la France*, PUF (Que Sais-je ?), février 1944 (1^{ère} édition), p. 108-110.
- Document 18 :** CC, déc. n° 2003-469 DC du 26 mars 2003, Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République.
- Document 19 :** CC, déc. n° 2003-478 DC du 30 juillet 2003, Loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales.

EXERCICES SUGGÉRÉS :

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

- *Existe-t-il des normes supra-constitutionnelles ?*
- *“La Constitution a une signification symbolique” Ph. ARDANT.*
- *Coutume constitutionnelle et Constitution coutumière*

Épreuve pratique : Commentaire de documents

- *Faire une synthèse des documents 9 à 14.*
- *Commentez le document n° 18*

Document 1 :

Il s'agit de savoir ce qu'on doit entendre par la *constitution* politique d'une société, et de remarquer ses justes rapports avec la *nation* elle-même.

Il est impossible de créer un corps pour une *fin*, sans lui donner une organisation, des formes et des lois propres, à lui faire remplir des fonctions auxquelles on a voulu le destiner. C'est ce qu'on appelle la *constitution* de ce corps. Il est évident qu'il ne peut pas exister sans elle. Il l'est donc aussi, que tout gouvernement commis doit avoir sa constitution : et ce qui est vrai du gouvernement général l'est aussi de toutes les parties qui le composent. Ainsi le corps des représentants, à qui est confié le pouvoir législatif ou exercice de la volonté commune, n'existe qu'avec la manière d'être que la nation a voulu lui donner. Il n'est rien sans ses formes constitutives; il n'agit, il ne se dirige, il ne se commande que par elles.

A cette nécessité d'organiser le corps du gouvernement, si on veut qu'il existe ou qu'il agisse, il faut ajouter l'intérêt qu'a la Nation à ce que le pouvoir public délégué ne puisse jamais devenir nuisible à ses commettants. De là, une multitude de précautions politiques qu'on a mêlées à la constitution, et qui sont autant de règles essentielles au gouvernement, sans lesquelles l'exercice du pouvoir deviendrait illégal. On sent donc la double nécessité de soumettre le gouvernement à des formes certaines soit intérieures, soit extérieures, qui garantissent son aptitude à la fin pour laquelle il est établi et son impuissance à s'en écarter.

Mais qu'on nous dise d'après quelles vues, d'après quel intérêt, on aurait pu donner une constitution à la nation elle-même. La nation existe avant tout, elle est l'origine de tout. Sa volonté est toujours légale, elle est la loi elle-même. Avant elle et au-dessus d'elle il n'y a que le droit *naturel*. Si nous voulons nous former une idée juste de la suite des lois *positives* qui ne peuvent émaner que de sa volonté, nous voyons en première ligne les lois *constitutionnelles* qui se divisent en deux parties : les unes règlent l'organisation et les fonctions du corps *législatif*, les autres déterminent l'organisation et les fonctions des différents corps actifs. Ces lois sont dites *fondamentales*, non pas en ce sens qu'elles puissent devenir indépendantes de la volonté nationale, mais parce que les corps qui existent et agissent par elles ne peuvent point y toucher. Dans chaque partie, la constitution n'est pas l'ouvrage du pouvoir constitué, mais du pouvoir constituant. Aucune sorte de pouvoir délégué ne peut rien changer aux conditions de sa délégation. C'est en ce sens que les lois constitutionnelles sont *fondamentales*. Les premières, celles qui établissent la législature, sont *fondées par* la volonté nationale avant toute constitution; elles en forment le premier degré. Les secondes doivent être établies par une volonté représentative *spéciale*. Ainsi toutes les parties du gouvernement se répondent et dépendent en dernière analyse, de la nation. Nous n'offrons ici qu'une idée fugitive, mais elle est exacte.

On conçoit facilement ensuite comment les lois proprement dites, celles qui protègent les citoyens et décident de l'intérêt commun, sont l'ouvrage du corps législatif formé et se mouvant d'après ses conditions constitutives. Quoique nous ne présentions ces dernières lois qu'en seconde ligne, elles sont néanmoins les plus importantes, elles sont la *fin* dont les lois constitutionnelles ne sont que les moyens. On peut les diviser en deux parties : les lois immédiates ou protectrices, et les lois médiates ou directrices. Ce n'est pas ici le lieu de donner plus de développement à cette analyse.

Document 2 :

L'État lié *par* le droit. - Si l'on conçoit l'État comme une personne, comme un sujet de droit, on doit admettre en même temps et par là même qu'il tombe sous la prise du droit, que non

seulement il est titulaire de droits subjectifs, mais encore qu'il est lié par le droit objectif, par la règle de droit, en un mot qu'il est, suivant l'expression allemande, un État *de droit*, un *Rechtsstaat*.

En disant que l'État est lié par le droit, on veut dire, d'abord, que l'État législateur est obligé par le droit de faire certaines lois et de ne pas faire certaines lois. On veut dire ensuite que l'État ayant fait une loi, tant que cette loi subsiste, il est lié par la loi qu'il a faite : il peut la modifier, l'abroger, mais tant qu'elle existe, il est obligé lui-même d'obéir à cette loi comme ses sujets; ses administrateurs, ses juges et ses législateurs eux-mêmes doivent appliquer la loi et ne peuvent agir que dans les limites fixées par elle. C'est le régime de *légalité*.

L'État est obligé, disons-nous, par le droit de faire certaines lois et de ne pas faire certaines lois. Comment expliquer cette obligation ? Comment fonder la limitation juridique de l'État par l'existence d'un droit non écrit supérieur et antérieur à lui ?

Dans la doctrine des droits individuels naturels, cette limitation juridique de l'État se conçoit aisément. L'homme ayant, parce qu'il est homme, des droits individuels naturels, antérieurs à la société elle-même, à l'État, ces droits individuels s'imposent au respect de l'État ; et celui-ci ne peut faire aucune loi qui porte atteinte à ces droits. Le but même de l'État est la protection de ces droits (Décl. des droits de 1789, art. 2, et 1793, art. 1er). Faut-il aller plus loin et dire que l'État est obligé par le droit de faire des lois qui assurent la réalisation complète de ces droits ? En un mot la doctrine des droits individuels naturels fonde-t-elle non seulement, à la charge de l'État, des obligations négatives, mais encore des obligations positives ? C'est une question qui sera discutée plus loin.

Dans les pays qui pratiquent le système des constitutions *rigides, des déclarations et des garanties des droits*, comme la France, les États-Unis de l'Amérique du Nord, cette obligation juridique de ne pas faire certaines lois a été expressément reconnue. Mais ce ne sont point les Déclarations des droits ou les constitutions, quelque solennelles, quelque expresses qu'elles soient, qui ont créé cette obligation; elles n'ont fait que la constater. Quoi qu'il en soit, il est vrai de dire que dans ces pays le législateur ordinaire ne peut faire aucunes lois contraires aux Déclarations des droits ou aux constitutions. C'est la formule du titre 1er, § 3, de la constitution de 1791: " Le pouvoir législatif ne pourra faire aucunes lois qui portent atteinte et mettent obstacle à l'exercice des droits naturels et civils consignés dans le présent titre et garantis par la constitution ". Mais ces Déclarations et ces constitutions n'existeraient pas, il resterait vrai, pour tous les pays, d'après la doctrine individualiste, que l'État ne peut jamais faire une loi portant atteinte aux droits individuels naturels, qu'il ne peut apporter par la loi de restrictions aux droits de chacun que dans la mesure où cela est nécessaire à la conservation des droits de tous.

Dans notre doctrine, la limitation juridique du pouvoir législatif de l'État se conçoit aussi aisément. Il est vrai qu'elle s'applique aux individus qui détiennent le pouvoir, et non à l'État considéré comme une personne. Mais cette limitation n'est pas moins rigoureuse, et c'est même pour cela qu'elle est particulièrement rigoureuse. Comme les individus, les gouvernants ont des devoirs juridiques fondés sur l'interdépendance sociale; ils sont comme tous les individus obligés de mettre leurs aptitudes propres au service de la solidarité sociale. Les gouvernants possèdent, par définition, la plus grande force existant dans une société donnée; ils sont donc obligés, par la règle de droit, d'employer la plus grande force dont ils disposent à la réalisation de la solidarité sociale. Ils doivent ainsi faire toutes les lois nécessaires pour obtenir ce résultat; et *a fortiori* ils ne peuvent faire aucunes lois contraires au développement même de la solidarité sociale. Le droit impose aux gouvernants non seulement des obligations négatives, mais aussi des obligations positives. (...)

Cette affirmation est en effet une conséquence logique de la théorie des droits individuels naturels. Dans cette doctrine la loi est loi, non pas parce qu'elle est voulue par l'État, mais parce que, étant voulue par l'État, elle est présumée avoir pour but la protection des droits individuels, qui s'imposent non seulement à l'individu, mais encore à l'État; et par conséquent si l'État est tenu de respecter la loi, c'est parce qu'il est tenu de respecter les droits individuels. Toute atteinte à la loi doit être présumée une atteinte aux droits individuels, et comme telle est formellement interdite. C'est le devoir du législateur d'organiser les pouvoirs publics de telle sorte que le danger de la violation de la loi soit réduit au minimum et que toute infraction à la loi par les pouvoirs publics soit énergiquement réprimée. Aucun organe de l'État ne peut violer la loi, pas même l'organe chargé plus spécialement de faire la loi.

Document 3 :

Les règles de valeur constitutionnelle sont celles qui s'imposent au législateur ordinaire, qui excèdent sa compétence, auxquelles les lois ordinaires ne peuvent valablement déroger. On a dit, et c'est une opinion que je n'ai rejetée qu'au terme des longues réflexions où m'a longtemps retenu l'admiration que j'éprouve pour l'œuvre de son défenseur, on a dit qu'il y avait contradiction entre la notion de constitution ainsi entendue et la notion de coutume, si bien qu'une règle coutumière ne saurait jamais avoir de valeur constitutionnelle. C'est, dit-on, que les lois constitutionnelles sont, par définition, écrites, parce qu'elles exigent pour leur modification la procédure spéciale de révision constitutionnelle comportant, dans la Constitution de Weimar, une majorité spéciale au sein des Chambres, dans la Constitution de 1875, la réunion des deux Chambres en Assemblée nationale.

Mais cette opinion ne m'apparaît que l'affirmation injustifiée du principe qu'il n'y a de droit qu'écrit. Car définir les lois constitutionnelles, comme elle fait, par la procédure de leur création, c'est supposer d'abord qu'elles sont écrites, c'est donc poser au point de départ du raisonnement la proposition qu'il faut démontrer.

Or, si l'on prend en considération la véritable notion de constitution, si l'on parle de force et non pas de forme constitutionnelle, si la constitutionnalité d'une règle réside non dans la procédure de sa création, mais dans le degré qu'elle occupe dans la pyramide juridique (et cette terminologie aurait bien dû éclairer ceux à qui je l'emprunte), alors la notion de coutume constitutionnelle cesse d'être contradictoire ; je peux même dire que la coutume est essentiellement constituante et que la constitution, dans ses degrés supérieurs, est nécessairement coutumière. Or, qu'est-ce que la coutume, sinon les règles directement posées par la nation, non écrites, c'est-à-dire écrites dans la pensée et la conscience des individus qui composent le groupe social, connues pour cette raison sans être publiées, obéies sans être imposées ? Qu'est-ce que la coutume, sinon la conscience et la volonté nationales ? Et si la nation est souveraine, si elle est le constituant suprême, et si tous les autres pouvoirs sont nécessairement constitués par elle, n'est-ce pas la coutume, par quoi elle s'exprime, qui est à la base de tout ordre juridique ? La source de toute constitution n'est-elle pas nécessairement coutumière ?

Ainsi la force constituante de la coutume n'est qu'un aspect de la souveraineté nationale. Or, la nation est souveraine par nature et par définition même du droit positif. On entend souvent le principe de la souveraineté nationale comme un principe politique, consistant plutôt qu'en l'affirmation en la revendication de la souveraineté nationale, en l'appel à la démocratie. Dans ce sens, évidemment, la souveraineté n'est pas un caractère nécessaire de la nation, puisque, si celle-ci en jouit dans certains régimes politiques, elle en est privée dans d'autres. Mais, ce qu'on appelle alors souveraineté ou démocratie, c'est seulement, à y regarder de près, la participation de la nation à l'élaboration du

droit écrit, l'organisation de moyens écrits de manifestation de la volonté nationale, et c'est évidemment toujours par un effet de cette tendance, déjà dénoncée, à absorber tout le droit dans le droit écrit qu'on a pu ainsi confondre la démocratie avec la législation populaire écrite. Mais si l'on considère le droit dans son ensemble, si l'on recherche quelle est la participation du peuple, non plus seulement à la législation écrite, mais à l'élaboration du droit positif tout entier, écrit ou coutumier, on voit alors que le principe de la souveraineté nationale change de signification. La nation n'a plus à revendiquer la souveraineté, elle la possède nécessairement, sous tous les régimes. Lors même qu'elle n'a pas le droit de manifester par écrit sa volonté, elle a néanmoins une volonté et qui s'impose. Elle reste au moins maîtresse de son obéissance, et par conséquent détient la positivité du droit. car le droit positif n'est autre que celui qui s'applique réellement et dont les prescriptions sont suivies, auquel se conforme la société qu'il régit. En cessant d'obéir à une règle, la nation lui retire donc son caractère positif, autrement dit l'abroge ; en la reconnaissant valable et en se soumettant à ses prescriptions, elle lui confère le caractère positif, autrement dit, elle lui donne vigueur. Le droit peut bien recevoir son contenu du législateur, c'est de la nation qu'il tiendra toujours sa vigueur. Quels que soient les pouvoirs du législateur, ils ne sont rien sans la soumission de la nation, si bien que le monarque tient encore d'elle sa compétence. C'est en ce sens que la nation est souveraine et que la coutume, directement créée par la nation est supérieure au droit écrit. La coutume possède donc la valeur constitutionnelle puisqu'elle s'impose au législateur ordinaire ; elle s'impose même au législateur constituant qui, malgré son nom, n'est qu'un pouvoir constitué, et à ce titre mérite le nom de super-légalité constitutionnelle dont s'est servi M. Hauriou.

Mais qu'on n'oublie pas que cette coutume supra-constitutionnelle est nécessairement conforme au droit positif, dont elle forme le degré supérieur car deux règles contradictoires ne peuvent être en vigueur simultanément. Elle n'est pas un ensemble de principes de droit naturel, il est donc contradictoire d'y chercher, comme tant d'auteurs l'ont fait, des raisons de condamner le droit positif. La théorie de la coutume constitutionnelle, pour une partie de la doctrine, n'est guère qu'une invitation adressée au juge de résister à l'évolution du droit positif, de condamner au nom de principes supérieurs certaines réformes introduites en matière sociale ou fiscale. Mais la coutume ne peut pas davantage être contraire à une jurisprudence établie qu'elle ne peut l'être au droit positif, et, dans la mesure où on l'invoque contre celui-ci, on lui attribue un contenu qu'elle n'a pas.

Si la coutume constitutionnelle perd, du fait de cette observation, sa valeur militante, elle n'en est pas moins pour le juriste une notion essentielle, sans laquelle on ne peut comprendre ni connaître la véritable structure de l'édifice juridique. Si, en effet, elle est toujours conforme au droit positif, elle peut contredire le droit écrit, précisément dans la mesure où celui-ci n'est pas appliqué. Elle peut aussi le suppléer. Et enfin, quand même elle le confirme, cette confirmation n'est pas sans effet. Car elle renforce la valeur de la règle écrite, fait échapper celle-ci à la sphère de compétence du législateur ordinaire, pour l'élever jusqu'à la sphère de compétence coutumière.

La coutume agit donc de trois façons : elle confirme, elle supplée, elle modifie le droit écrit.

Elle peut le confirmer tout d'abord, et nous assistons alors à ce phénomène d'appropriation du droit par les sujets, qu'a si bien décrit M. Hauriou. Le droit minoritaire, dit-il, et il faut entendre par là le droit créé par un pouvoir constitué, devient majoritaire c'est-à-dire qu'il étend peu à peu ses racines dans la nation, et que, semé par le législateur, il se met à puiser la vie dans les couches sociales elles-mêmes. Octroyé par le prince, il est reçu et approprié par la nation, et si celui-ci, s'en croyant toujours maître,

s'avis de vouloir le retirer, c'est alors qu'il s'aperçoit que la créature s'est détachée de lui et qu'elle a franchi les bornes de sa compétence. Charles X en fit l'expérience, mais il n'est pas nécessaire de rechercher dans l'Histoire des témoignages de cette institutionnalisation coutumière. Il est dans notre législation assez de règles qui se présentent extérieurement sous la forme et avec la valeur de lois ordinaires mais que la coutume est secrètement venue doubler. Apparemment, à s'en tenir aux dits du droit écrit, elles sont toujours de la compétence du législateur, elles peuvent être abrogées, comme elles ont été créées, par une loi ordinaire; mais, sous-jacente, une règle coutumière interdit au Parlement de les retirer; la coutume les a faites constitutionnelles et même supraconstitutionnelles, car elles échappent également au pouvoir de l'Assemblée Nationale. Qu'on songe à tout ce qu'on appelle les conquêtes de la démocratie, qu'on songe à la liberté syndicale, qu'on songe aux mesures de protection du travail, ou si l'on veut un exemple plus frappant encore, qu'on songe à l'abolition de l'esclavage, et l'on reconnaîtra que ces règles ne sont pas sous la dépendance du législateur. Elles font partie de ce fonds dont la nation ressent directement la nécessité et qu'elle n'abandonne plus à la discrétion du Parlement.

La coutume supplée aussi le droit écrit. C'est dire qu'il y a certaines règles purement coutumières, dont le contenu n'est inscrit dans aucune règle écrite, mais qui combleront une lacune du droit écrit. C'est ainsi que parmi les règles qui attribuent compétence aux organes de l'État, la plus élevée est nécessairement coutumière. Car si une assemblée constituante attribue par une règle écrite compétence à une assemblée législative, d'où l'assemblée constituante à son tour tient-elle sa compétence, sinon de la nation elle-même, du consentement de celle-ci, de la reconnaissance par celle-ci de son caractère constituant, c'est-à-dire de la coutume ? Or, c'est sur cette règle coutumière que se fonde toute la validité du droit écrit, en elle que s'achève son unité.

Enfin, la coutume peut abroger le droit écrit. Elle peut même abroger la constitution écrite et c'est ainsi qu'elle a substitué aux régimes inscrites dans les articles 3 et 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 les règles toutes différentes du régime parlementaire. Aussi, quelque limitation que le droit écrit apporte à sa modification, la voie de révision coutumière reste toujours ouverte à côté de la voie de révision écrite et la force abrogatoire des révolutions n'est qu'un aspect de la puissance normative de la coutume.

Elle est le droit imprescriptible du présent à réaliser, de l'inquiétude à se renouveler, et, comme la conscience toujours mouvante et s'écoulant, tire de cette mobilité même de la permanence et l'identité de l'Être, ainsi, la coutume, au cours de l'Histoire, renoue la chaîne des constitutions brisées.

Document 4 :

Considérations sur la Constitution de la France monarchique : L'ordre constitutionnel formel. — Toutes ces coutumes et ces lois nommées Lois du royaume finirent par former une véritable constitution (le mot est employé dans la déclaration royale du 25 avril 1723) qui cependant ne fut jamais promulguée en un texte unique et solennel, ce qui n'affaiblit en rien son caractère impératif et sa rigidité. Tout au long de l'histoire de l'Ancien Régime, elle consolida l'État, fixa son unité et borna la volonté du prince comme ce frein constitutionnel qui distingue la monarchie légitime de la monarchie despotique. Mais ce que le droit public formel recevait pour ordre statutaire de la royauté ne contenait que les lois organiques de son institution et non celles de la régulation de ses fonctions législatives, judiciaires et administratives. C'était certes une faiblesse mais il serait trop simple d'examiner l'Ancien Régime avec nos yeux de contemporains pour en conclure que la constitution était foncièrement

incomplète. Ce serait oublier les limites structurelles et juridiques à l'absolutisme qui formaient ce que nous appelons l'ordre constitutionnel informel.

L'ordre constitutionnel informel. — En sus des lois fondamentales, un ordre constitutionnel informel régissait au moins trois domaines : 1°) L'organisation corporative de la société où chacun selon une stratification légale et coutumière jouissait de droits, non pas individuels mais collectifs, tels ces fameux privilèges que consacra Montesquieu pour définir les corps intermédiaires comme contrepoids dont "le pouvoir arrêta le pouvoir"; 2°) La formation du droit coutumier en général et dans une moindre mesure la création du droit royal soumise à une procédure d'élaboration lourde et complexe; 3°) Les rapports Eglise-Etat, dans la mesure où le roi, chef de l'Eglise gallicane, demeurait obligé par les serments du sacre qui l'engageaient à conserver les évêques de France dans leurs privilèges canoniques et leur temporel, à protéger le peuple catholique et à exterminer les hérétiques.

En dépit d'une doctrine qui fut loin d'être unanime, il faudrait ajouter que l'indépendance de la magistrature, son droit de remontrance et le consentement préalable des États généraux à l'établissement d'un nouvel impôt étaient revendiqués comme étant d'ordre constitutionnel.

En fait, il faut conclure qu'il existait une constitution de la France monarchique qui était un ensemble très complexe de statuts divers, de privilèges, de lois, de droit coutumier et de droit naturel agrégés de siècle en siècle pour organiser les relations sociales et borner les actes du pouvoir. Il faut également bien considérer que l'État n'a pas été restauré *ex nihilo*, qu'il a dû superposer ses institutions sur d'autres plus anciennes demeurées en place, que si la centralisation monarchique fut insidieuse, elle fut surtout lente et incomplète. La vraie centralisation est celle de la France jacobine et napoléonienne. Certains auteurs ont avancé qu'il n'existait pas de contrôle de la constitutionnalité des lois sous l'Ancien Régime, ce dont la IIIème République s'est d'ailleurs dispensée. Pour l'époque concernée, ce serait oublier la force de la tradition, la résistance des corps constitués, la puissance des parlements par le jeu du droit de vérification des lois nouvelles. Ainsi, à l'exception de Louis XIV dont les violations constitutionnelles furent redressées après sa mort, aucun monarque ne fut vraiment l'auteur d'un coup d'État, à tel point que les ultimes réformes de Louis XVI exigèrent la réunion des États généraux qui par un enchaînement d'événements et d'idées nouvelles aboutirent à la rédaction de la première constitution globale et formelle de la France.

Document 5 :

Juridiquement et politiquement, la Constitution est créatrice d'ordre et d'unité. Juridiquement, elle introduit dans la multiplicité des règles le principe d'une hiérarchie en se présentant comme la norme initiale dont toutes les autres découlent. Elle est ainsi la condition d'existence d'un "système". Juridique s'il est vrai qu'il n'y a de système que dans le développement d'un principe. Politiquement, expansion de l'idée de droit, elle légitime le pouvoir appelé à en être l'instrument et unifie les sources d'inspiration politique en instituant les organes de l'autorité. Sans doute la raison d'être essentielle de la Constitution est-elle de limiter le Pouvoir, mais, dans la mesure où elle le limite, elle le consacre : c'est à lui et à nul autre qu'elle accorde la mise en œuvre de la puissance d'État.

A s'en tenir ainsi à l'enseignement le moins contesté de la théorie générale du droit, la notion de Constitution repose sur un triple fondement. D'une part, l'unité d'un système juridique dont les règles bénéficient du monopole de la contrainte étatique; d'autre part l'officialisation d'une idée de droit tenue pour l'inspiratrice de l'ordre social à réaliser; enfin un Pouvoir qui, en contrepartie de sa consécration légale, accepte de se plier aux garanties dont

son exercice est entouré.

A de telles assises la Constitution doit son caractère essentiellement statique. Elle légalise en quelque sorte un état de fait qui résulte de l'équilibre existant à un moment donné entre les forces politiques du pays. Tout comme la règle de droit qui systématisait ce qui est stable, elle synthétise un ordre auquel sans doute, elle n'interdit pas d'évoluer, mais n'est autorisée à se transformer que par le développement de son principe interne.

Document 6 :

1. En un sens particulier, l'Union a déjà une "Constitution"

La Cour de justice des Communautés a ainsi qualifié les traités de "charte constitutionnelle de base" (arrêt du 22 avril 1986, *Les Verts*) ou encore de "charte constitutionnelle d'une communauté de droit" (avis du 14 décembre 1991, *Espace économique européen*).

Dans cet esprit, le Parlement européen a créé en son sein une "commission des Affaires constitutionnelles" : tout en militant par ailleurs pour l'adoption d'une Constitution formelle de l'Union, il a en effet considéré que se pencher sur les traités européens revenait d'ores et déjà à traiter de questions "constitutionnelles".

Deux principaux arguments sont avancés pour considérer que les traités forment d'ores et déjà en quelque manière une "Constitution de l'Union".

Le premier est l'autonomie du droit communautaire. Le rapport sur la "constitutionnalisation des traités", préparé par M. Olivier Duhamel pour la commission des Affaires constitutionnelles du Parlement européen, présente ainsi cet argument :

" En signant le Traité de Rome, les Etats membres ont délibérément donné naissance à une communauté de droit sui generis, dotée d'organes propres, indépendants d'eux, capable de générer des normes juridiques auxquelles ils se soumettent et qui peuvent s'appliquer directement à leurs citoyens. Ces éléments de supranationalité (p.ex. vote à la majorité au sein du Conseil, règlements directement applicables aux citoyens, caractère exécutoire des arrêts de la Cour de Justice, contrôle par cette même Cour de la légalité des actes du Conseil) ont été considérablement renforcés par la jurisprudence de la Cour de Justice qui a consolidé au cours des années :

- l'existence d'un ordre juridique constitutionnel (" charte constitutionnelle ") ;
- la primauté de l'ordre juridique communautaire sur l'ordre juridique national ;
- la possibilité pour les citoyens d'obtenir directement la reconnaissance et le respect des droits qui leur sont conférés par le traité ou la législation communautaire (effet direct de certaines normes). " (Document PE 286.949 du 12 octobre 2000).

Le deuxième argument porte sur le contenu même des traités, qui comprennent " les éléments matériels d'une Constitution, tels l'énoncé des valeurs fondamentales et des objectifs, une structure institutionnelle, des règles d'exercice du pouvoir et une définition des compétences qui font l'objet des politiques publiques " (voir l'ouvrage collectif *La Constitution de l'Europe*, ed. de l'Université de Bruxelles, 2000, p. 36).

Ainsi, en suscitant un ordre juridique propre et en mettant en place un système institutionnel spécifique, les traités contiendraient déjà, implicitement, une Constitution de l'Union. Une telle approche peut au demeurant conduire à des conclusions bien différentes.

Une première conclusion possible est l'inutilité du débat constitutionnel en cours. Si l'Union a déjà une Constitution, à quoi bon élaborer à toute force un nouveau texte, avec toutes les difficultés afférentes à un tel exercice ?

Mais il est également possible de considérer, au contraire, que le débat constitutionnel en cours a toute son utilité, car la Constitution de l'Union, bien qu'existant déjà, n'est pas " lisible " par les citoyens. L'objectif est alors de clarifier, de codifier la Constitution existante, de la rendre explicite, non de modifier sensiblement les traités.

Enfin, dans une optique bien différente, on peut mettre en avant le fait que l'Union a déjà, en un certain sens, une "Constitution", pour désarmer les réticences face à l'élaboration d'une Constitution en bonne et due forme. L'étape est déjà franchie. Dès lors, plutôt que de vouloir conserver " la fiction d'une souveraineté maintenue intacte ", mieux vaut entrer franchement dans une logique constitutionnelle pour donner démocratiquement une base aux développements futurs de l'Union (voir le rapport de M. Fernand Herman au nom de la commission institutionnelle du Parlement européen, document PE 203.601, 9 février 1994).

2. Cependant, au sens habituel, l'Union ne peut avoir de Constitution sans la mise en place d'un État fédéral

Au sens courant, une Constitution est la loi fondamentale d'un État souverain. Or, il manque aujourd'hui à l'Union la plupart des caractéristiques d'un État souverain :

- elle n'a pas la " compétence de la compétence ", mais au contraire exerce les compétences qui lui sont attribuées par des traités conclus entre États souverains (même si ces États exercent en commun une partie importante de leur souveraineté dans le cadre de ces traités) ;
- l'Union en tant que telle n'a pas d'armée, et n'a pas de personnalité juridique complète sur le plan international ;
- pour l'application de ses décisions, l'Union est tributaire des États membres : elle n'a ni les moyens administratifs et financiers, ni les instruments de coercition (police et justice) qui sont ceux d'un État ;
- la citoyenneté européenne, selon les traités eux-mêmes, complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

Donc, si l'on s'en tient au sens traditionnel du mot "Constitution", doter l'Union d'une Constitution ne pourrait avoir de sens que si cette Constitution lui accordait en même temps les attributs d'un État souverain.

Comme l'a souligné devant notre délégation M. Jean-Claude Piris, il faudrait pour cela " parvenir à un texte qui, outre la préservation des libertés fondamentales, mette en place un gouvernement de l'Union, une délimitation des compétences, une souveraineté extérieure, un pouvoir budgétaire et fiscal, une possibilité de révision sans que l'unanimité des États membres soit requise. [...] En bref, si l'on prend en compte ces différents points, il apparaît qu'une Constitution de l'Union n'aurait son sens plein que si elle traduisait la création d'un État fédéral ou quasi-fédéral. " (*Actualités de la délégation pour l'Union européenne*, n° 47, pp. 9-10).

Autrement dit, si l'on en reste au sens classique du mot "Constitution", le débat sur la Constitution de l'Union concerne en réalité la nature même de cette dernière et a donc une tout autre portée que si l'on adopte le sens particulier retenu par la Cour de justice lorsqu'elle parle de " charte constitutionnelle ".

3. Une formule hybride : le "traité constitutionnel"

Certains des protagonistes du débat proposent de doter l'Union non pas d'une " Constitution " au sens plein, mais d'un " traité constitutionnel ".

Cette expression à première vue déconcertante met l'accent sur un point essentiel : si l'on peut trouver dans un traité - et c'est notamment le cas des traités européens - des éléments de contenu analogues à ce que l'on trouve d'ordinaire dans une Constitution, en revanche leur mode d'adoption diffère complètement.

Dans les régimes démocratiques, une Constitution est établie et révisée par un pouvoir constituant qui ne fonctionne pas selon la règle de l'unanimité. Les traités, au contraire, ont pour fondement le libre consentement de tous les États contractants, qui sont " les maîtres des traités ".

Les partisans d'un " traité constitutionnel " pour l'Union n'envisagent pas la mise en place d'un pouvoir constituant européen. Pour eux, le texte fondamental de l'Union doit continuer à reposer sur l'accord unanime d'États qui restent titulaires de la souveraineté.

En revanche, ils souhaitent que le contenu du traité soit en grande partie analogue à ce que l'on trouve d'ordinaire dans une Constitution. Ils suggèrent donc de rassembler dans un traité unique les dispositions qui, dans les traités actuels, relèvent par leur contenu du domaine constitutionnel, éventuellement en les modifiant pour rendre le fonctionnement de l'Union plus proche d'un modèle fédéral. Les dispositions dont le contenu n'est pas d'ordre constitutionnel - en particulier celles relatives aux politiques communes - pourraient être, quant à elles, regroupées dans des textes distincts, qui auraient un statut différent du " traité constitutionnel ", avec notamment une procédure de révision spécifique où l'unanimité ne serait plus nécessaire.

Schématiquement, dans cette formule, l'Union serait dotée d'un texte de base qui serait un traité par sa forme et serait proche d'une Constitution par son contenu (toutefois, l'on n'y trouverait pas certaines des clauses figurant normalement dans une Constitution, en particulier une clause de révision autre que le consentement unanime des seuls États membres). Un des éléments d'ambiguïté du débat est que certains de ceux qui emploient le terme de " Constitution de l'Union " ont en réalité à l'esprit un " traité constitutionnel ". C'est notamment le cas de MM. Jacques Chirac et Lionel Jospin.

On peut établir un lien entre cette formule hybride et la notion de " Fédération d'États-Nations " également présente dans le débat. Encore imprécise à ce stade, cette notion peut paraître une alliance des contraires. En réalité, elle prend son sens si elle est opposée à celle d'État fédéral.

Ce qui caractérise un État fédéral, outre qu'il dispose de ses propres moyens d'action et de contrainte, et qu'il détient la souveraineté extérieure, c'est qu'il possède " la compétence de la compétence " : bien sûr, il n'exerce que certaines compétences, les autres relevant des États fédérés, mais la répartition des compétences peut être modifiée par une révision constitutionnelle qui ne fait pas intervenir seulement les États fédérés et qui n'exige pas l'unanimité de ceux-ci. Par exemple, une révision de la Constitution des États-Unis fait intervenir l'approbation du Congrès et doit être ratifiée par les trois quarts des États membres.

À l'inverse, une " Fédération d'États-Nations " pourrait, comme l'Union actuelle, s'appuyer principalement sur les moyens d'action et de contrainte des États membres, ne détenir qu'une capacité d'action extérieure partielle et encadrée, et n'avoir que des compétences d'attribution. Par rapport à l'Union actuelle, une " Fédération d'États-Nations " signifierait avant tout un degré de solidarité plus grand entre les États membres, notamment en matière de sécurité et de défense ainsi qu'en matière de politique économique et budgétaire.

Document 7 :

Décision 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 nos 2004-496 DC du 10 juin 2004, 2004-497 DC du 1er 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 ;

(...)

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

Document 8 :

TITRE VII : De la révision des décrets constitutionnels

ARTICLE PREMIER. - L'Assemblée nationale constituante déclare que la Nation a le droit imprescriptible de changer sa Constitution; et néanmoins, considérant qu'il est plus conforme à l'intérêt national d'user seulement, par les moyens pris dans la Constitution même, du droit d'en réformer les articles dont l'expérience aurait fait sentir les inconvénients, décrète qu'il y sera procédé par une Assemblée de révision en la forme suivante :

ART. 2. - Lorsque trois législatures consécutives auront émis un voeu uniforme pour le changement de quelque article constitutionnel, il y aura lieu à la révision demandée.

ART. 3. - La prochaine législature et la suivante ne pourront proposer la réforme d'aucun article constitutionnel.

ART. 4. - Des trois législatures qui pourront par la suite proposer quelques changements, les deux premières ne s'occuperont de cet objet que dans les deux derniers mois de leur dernière session, et la troisième à la fin de sa première session annuelle, ou au

commencement de la seconde - Leurs délibérations sur cette matière seront soumises aux mêmes formes que les actes législatifs; mais les décrets par lesquels elles auront émis leur vœu ne seront pas sujets à la sanction du roi.

ART 5. - Le quatrième législature, augmentée de deux cent quarante-neuf membres élus en chaque département par doublement du nombre ordinaire qu'il fournit pour sa population, formera l'Assemblée de révision. — Ces deux cent quarante-neuf membres seront élus après que la nomination des représentants au Corps législatif aura été terminée, et il en sera fait un procès-verbal séparé. — L'Assemblée de révision ne sera composée que d'une chambre.

ART. 6. - Les membres de la troisième législature qui aura demandé le changement ne pourront être élus à l'Assemblée de révision.

ART. 7. - Les membres de l'Assemblée de révision, après avoir prononcé tous ensemble le serment de *vivre libres ou mourir*, prêteront individuellement celui de *se borner à statuer sur les objets qui leur auront été soumis par le vœu uniforme des législatures précédentes ; de maintenir au surplus, de tout leur pouvoir la Constitution du royaume, décrétée par l'Assemblée nationale constituante, aux années 1789, 1790 et 1791, et d'être en tout fidèles à la Nation, à la loi et au roi.*

ART. 8. - L'Assemblée de révision sera tenue de s'occuper ensuite, et sans délai, des objets qui auront été soumis à son examen : aussitôt que son travail sera terminé, les deux cent quarante-neuf membres nommés en augmentation, se retireront sans pouvoir prendre part, en aucun cas, aux actes législatifs.

Les colonies et possessions françaises dans l'Asie, l'Afrique et l'Amérique, quoiqu'elles fassent partie de l'Empire français, ne sont pas comprises dans la présente Constitution.

Aucun des pouvoirs institués par la Constitution n'a le droit de la changer dans son ensemble ni dans ses parties, sauf les réformes qui pourront y être faites par la voie de la révision, conformément aux dispositions du titre VII ci-dessus.

L'Assemblée nationale constituante en remet le dépôt à la fidélité du Corps législatif, du roi et des juges, à la vigilance des pères de famille, aux épouses et aux mères, à l'affection des jeunes citoyens, au courage de tous les Français.

Les décrets rendus par l'Assemblée nationale constituante, qui ne sont compris dans l'Acte de Constitution, seront exécutés comme lois; et les lois antérieures auxquelles elle n'a pas dérogé, seront également observées, tant que les uns ou les autres n'auront pas été révoqués ou modifiés par le Pouvoir législatif.

L'Assemblée nationale, ayant entendu la lecture de l'Acte constitutionnel ci-dessus, et après l'avoir approuvé, déclare que la Constitution est terminée, et qu'elle ne peut y rien changer. - Il sera nommé à l'instant une députation de soixante membres pour offrir, dans le jour, l'Acte constitutionnel au roi.

Document 9 :

ART. 28. - Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures.

Document 10 :

TITRE XIII : Révision de la Constitution

ART. 336. - Si l'expérience faisait sentir les inconvénients de quelques articles de la Constitution, le Conseil des Anciens en proposerait la révision.

ART. 337. - La proposition du Conseil des Anciens est, en ce cas, soumise à la ratification du Conseil des Cinq-Cents.

ART. 338. - Lorsque, dans un espace de neuf armées, la proposition du Conseil des Anciens, ratifiée par le Conseil des Cinq-Cents, a été faite à trois époques éloignées l'une de l'autre de trois années au moins, une Assemblée de révision est convoquée.

ART. 339. - Cette Assemblée est formée de deux membres par département, tous élus de la même manière que les membres du Corps législatif, et réunissant les mêmes conditions que celles exigées par le Conseil des Anciens.

ART. 340. - Le Conseil des Anciens désigne, pour la réunion de l'Assemblée de révision, un lieu distant de 20 myriamètres au moins de celui où siège le Corps législatif.

Air. 341. - L'Assemblée de révision a le droit de changer le lieu de sa résidence, en observant la distance prescrite par l'article précédent.

ART. 342. - L'Assemblée de révision n'exerce aucune fonction législative ni de gouvernement; elle se borne à la révision des seuls articles constitutionnels qui lui ont été désignés par le Corps législatif.

ART. 343. - Tous les articles de la Constitution, sans exception, continuent d'être en vigueur tant que les changements proposés par l'Assemblée de révision n'ont pas été acceptés par le peuple.

ART. 344 - Les membres de l'Assemblée de révision délibèrent en commun.

ART. 345. - Les citoyens qui sont membres du Corps législatif au moment où une Assemblée de révision est convoquée, ne peuvent être élus membres de cette Assemblée.

ART 346. - L'Assemblée de révision adresse immédiatement aux Assemblées primaires le projet de réforme qu'elle a arrêté. - Elle est dissoute dès que ce projet leur a été adressé.

ART. 347. - En aucun cas, la durée de l'Assemblée de révision ne peut excéder trois mois.

ART. 348. - Les membres de l'Assemblée de révision ne peuvent être recherchés, accusés ni jugés, en aucun temps, pour ce qu'ils ont dit ou écrit dans l'exercice de leurs fonctions. - Pendant la durée de ces fonctions, ils ne peuvent être mis en jugement, si ce n'est par une décision des membres mêmes de l'Assemblée de révision.

ART. 349. - L'Assemblée de révision n'assiste à aucune cérémonie publique; ses membres reçoivent la même indemnité que celle des membres du Corps législatif.

ART. 350. - L'Assemblée de révision a le droit d'exercer ou faire exercer la police dans la commune où elle réside.

Document 11 :

Chapitre XI : De la révision de la Constitution

ART. 111. - Lorsque, dans la dernière année d'une législature l'Assemblée nationale aura émis le vœu que la Constitution soit modifiée en tout ou en partie, il sera procédé à cette révision de la manière suivante : - Le vœu exprimé par l'Assemblée ne sera converti en résolution définitive qu'après trois délibérations consécutives, prises chacune à un mois d'intervalle et aux trois quarts des suffrages exprimés. Le nombre des votants devra être de cinq cents au moins. - L'Assemblée de révision ne sera nommée que pour trois mois. - Elle ne devra s'occuper que de la révision pour laquelle elle aura été convoquée. - Néanmoins, elle pourra, en cas d'urgence, pourvoir aux nécessités législatives.

Document 12 :

ART. 44. - La Constitution ne peut être modifiée que par le Peuple, sur la proposition de l'empereur.

Document 13 :

TITRE XI : De la révision de la Constitution

ART. 90. - La révision a lieu dans les formes suivantes. La révision doit être décidée par une résolution adoptée à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale.

La résolution précise l'objet de la révision.

Elle est soumise, dans le délai minimum de trois mois, à une deuxième lecture à laquelle il doit être procédé dans les mêmes conditions qu'à la première, à moins que le Conseil de la République, saisi par l'Assemblée nationale, n'ait adopté à la majorité absolue la même résolution.

Après cette seconde lecture, l'Assemblée nationale élabore un projet de loi portant révision de la Constitution. Ce projet est soumis au Parlement et voté à la majorité et dans les formes prévues pour la loi ordinaire.

Il est soumis au référendum, sauf s'il a été adopté en seconde lecture par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers ou s'il a été voté à la majorité des trois cinquièmes par chacune des deux Assemblées.

Le projet est promulgué comme loi constitutionnelle par le président de la République dans les huit jours de son adoption.

Aucune révision constitutionnelle relative à l'existence du Conseil de la République ne pourra être réalisée sans l'accord de ce Conseil ou le recours à la procédure de référendum.

ART. 91. - Le Comité constitutionnel est présidé par le président de la République.

Il comprend le président de l'Assemblée nationale, le président du Conseil de la République, sept membres élus par l'Assemblée nationale au début de chaque session annuelle, à la représentation proportionnelle des groupes, et choisis en dehors de ses membres, trois membres élus dans les mêmes conditions par le Conseil de la République.

Le Comité constitutionnel examine si les lois votées par l'Assemblée nationale supposent une révision de la Constitution.

ART. 92. - Dans le délai de promulgation de la loi, le Comité est saisi par une demande émanant conjointement du président de la République et du président du Conseil de la République, le Conseil avant statué à la majorité absolue des membres le composant.

Le Comité examine la loi, s'efforce de provoquer un accord entre l'Assemblée nationale et le Conseil de la République et, s'il n'y parvient pas, statue dans les cinq jours de sa saisine. Ce délai est ramené à deux jours en cas d'urgence.

Il n'est compétent que pour statuer sur la possibilité de révision des dispositions des Titres Ier à X de la présente Constitution.

ART. 93. - La loi qui, de l'avis du Comité, implique une révision de la Constitution, est renvoyée à l'Assemblée nationale pour nouvelle délibération.

Si le Parlement maintient son premier vote, la loi ne peut être promulguée avant que la présente Constitution n'ait été révisée dans les formes prévues à l'article 90.

Si la loi est jugée conforme aux dispositions des Titres Ier à X de la présente Constitution, elle est promulguée dans le délai prévu à l'article 36, celui-ci étant prolongé de la durée des délais prévus à

l'article 92 ci-dessus.

ART. 94. - Au cas d'occupation de tout ou partie du territoire métropolitain par des forces étrangères, aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie.

ART. 95. - La forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision.

Document 14 :

TITRE XIV : De la révision

ART. 89. - L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement.

Le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux Assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum.

Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès; dans ce cas le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale.

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

La forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision.

Document 15 :

La loi du 8 décembre 1939, modifiant l'article 36 de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la Nation en temps de guerre, autorisait le gouvernement à user des décrets-lois pendant toute la durée des hostilités. L'armistice ne faisant que suspendre les opérations militaires, en laissant subsister intégralement l'état de guerre, le gouvernement du Maréchal Pétain pouvait donc utiliser ce moyen pour agir rapidement et efficacement, sans avoir besoin de recourir à une révision constitutionnelle.

Il fut cependant d'avis différent, et l'Assemblée Nationale, réunie exceptionnellement à Vichy sur son initiative, procéda à une révision des lois constitutionnelles de 1875. Ainsi est né le gouvernement provisoire de 1940.

Que le qualificatif de provisoire n'étonne point. Il ne comporte ni un souhait, ni une prophétie : il se borne à une simple constatation. Ce n'est pas seulement politiquement, mais juridiquement, que le gouvernement du Maréchal Pétain présente ce caractère, qu'il affirme d'ailleurs lui-même expressément : on se rappelle, en effet, qu'une commission spéciale a été chargée d'élaborer la Constitution qui doit mettre au point le régime définitif (?) de la France : n'est-ce pas l'aveu non déguisé du caractère juridiquement provisoire du régime actuel ?

Il ne faudrait point parler d'ailleurs " du régime provisoire de 1940 ", mais plutôt " des régimes provisoires de 1940-1943 ", car des systèmes bien différents se sont succédés pendant ces trois années. Tous se rattachent cependant à la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940, et prétendent en tirer leur légitimité.

A) Le problème de la légitimité du régime provisoire de 1940

Le gouvernement provisoire de 1940 est-il un gouvernement de droit ou un gouvernement de fait ? - La question revêt deux aspects différents qui n'ont point été toujours distingués jusqu'ici. Le régime de 1940 est organisé par divers actes constitutionnels du Maréchal Pétain, pris en vertu de la loi constitutionnelle du 10

juillet 1940, laquelle a été votée de son côté en vertu de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875. D'où deux problèmes bien distincts : 1° le problème de la régularité de la loi du 10 juillet 1940, par rapport à la loi du 24 février 1875 ; 2° celui de la régularité des actes constitutionnels du Maréchal, par rapport à la loi du 10 juillet 1940.

1° La régularité de la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940.

En vertu de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, le pouvoir de réviser la Constitution appartenait à l'Assemblée Nationale, formée par la réunion de la Chambre et du Sénat, à la suite de vœux séparés déclarant qu'il y a lieu de procéder à cette révision.

La convocation de l'Assemblée Nationale s'est faite en des formes parfaitement régulières. (...) Ce texte eût été adopté même si tous les membres de l'Assemblée avaient pu siéger et si le calcul de la majorité avait été fait selon l'ancien système. Au point de vue de la forme, on ne peut donc relever aucune irrégularité dans le vote de la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940.

Au point de vue du fond, il n'en va point de même. Au lieu de réviser elle-même la Constitution de 1875, l'Assemblée a confié ce pouvoir " au gouvernement de la République, sous l'autorité et la signature du Maréchal Pétain ". Une telle délégation de pouvoirs soulève les mêmes difficultés que celles examinées à propos des décrets-lois. Au fond, la loi du 10 juillet 1940 transpose le système des décrets-lois sur le plan constitutionnel : le procédé semble donc aussi incorrect que celui des décrets-lois législatifs. Deux raisonnements différents ont cependant tenté de contredire cette conclusion.

Le premier affirme la régularité d'une délégation du pouvoir constituant. L'impossibilité de déléguer les autres pouvoirs réside dans le fait que cette délégation porterait atteinte à l'ordre des compétences établi par la Constitution; mais, précisément, la délégation porte ici sur le pouvoir de faire la Constitution elle-même, c'est-à-dire sur le pouvoir suprême de l'État. L'Assemblée Constituante peut en faire ce qu'elle veut, puisqu'elle n'a personne au-dessus d'elle; elle ne déroge à aucun ordre de compétences, puisque toutes les compétences prennent leur source dans l'exercice de son propre pouvoir constituant.

Cette théorie, qui a pour elle l'autorité de M. Delbez, professeur à la Faculté de Droit de Montpellier nous paraît négliger la distinction classique entre le pouvoir constituant *institué*, qui appartenait à l'Assemblée, et le pouvoir constituant *originaire*, qui restait entre les mains de la Nation. Le premier est subordonné au second : la Nation avait confié le pouvoir constituant à l'Assemblée; celle-ci ne pouvait s'en décharger sur personne.

Plus subtile, et plus solide aussi, est la théorie de M. le doyen Bonnard. Au lieu de voir dans la loi du 10 juillet 1940 une délégation du pouvoir constituant impossible à justifier, M. Bonnard y trouve uniquement une révision par l'Assemblée de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 faisant de l'Assemblée elle-même l'organe de révision. Par une application correcte de cet article, l'Assemblée l'a modifié lui-même. Au fond, la loi du 10 juillet 1940 s'analyse en une " révision du procédé de révision " de la constitution de 1875. Ce remarquable raisonnement pourrait cependant se heurter au texte même de la loi du 10 juillet : on n'y voit exprimé nulle part ce désir de réviser l'article 8; mais on y trouve, par contre, une volonté assez nette de délégation de compétence : il est vrai que l'esprit doit l'emporter sur la lettre.

Remarquons d'ailleurs qu'on peut, en tout état de cause, considérer la loi du 10 juillet 1940 comme régularisée par une coutume constitutionnelle. Le raisonnement serait identique à celui qui nous a servi à justifier les décrets-lois : il est d'ailleurs certain que l'Assemblée Nationale s'est inspirée de ces derniers. L'identité des procédés rend difficile de déclarer l'un régulier et

point l'autre.

Document 16 :

Vu la Constitution, notamment ses articles 61 et 89 ;

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

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 24 mars 2003 ;

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 dans d'autres cas que ceux qui sont expressément prévus par ces textes;

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, lorsqu'elles lui sont déférées dans les conditions fixées par cet article, des lois ordinaires ; que le Conseil constitutionnel ne tient ni de l'article 61, ni de l'article 89, ni d'aucune autre disposition de la Constitution le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle;

3. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le Conseil constitutionnel n'a pas compétence pour statuer sur la demande susvisée, par laquelle les sénateurs requérants lui défèrent, aux fins d'appréciation de sa conformité à la Constitution, la révision de la Constitution relative à l'organisation décentralisée de la République approuvée par le Congrès le 17 mars 2003;

Document 17 :

Vu la Constitution, dans sa rédaction résultant de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ;

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

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été adoptée sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, aux termes duquel : " Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences " ;

2. Considérant que la loi organique prise en application des dispositions précitées a été adoptée dans le respect des règles de procédure fixées par l'article 46 de la Constitution ; qu'en raison de sa nature, le projet de loi dont elle est issue n'avait pas à être soumis pour avis aux assemblées des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution ; que, du fait de son objet, qui est d'expérimenter localement des normes nouvelles dans la perspective de leur éventuelle intégration dans la législation nationale, ce projet de loi ne relevait pas davantage des prescriptions du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution aux termes desquelles : " ... les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales... sont soumis en premier lieu au Sénat " ; que, dans ces conditions, la loi organique a été adoptée à l'issue d'une procédure conforme aux règles constitutionnelles ;

3. Considérant que rien ne s'oppose, sous réserve des prescriptions des articles 7, 16 et 89 de la Constitution, à ce que le pouvoir constituant introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans les cas qu'elles visent, dérogent à des règles ou principes de valeur constitutionnelle ; que tel est le cas des dispositions précitées du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution issues de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 susvisée, qui, par exception à l'article 34 de la Constitution et au principe d'égalité devant la loi, permettent, dans certains cas, au Parlement d'autoriser temporairement, dans un but expérimental, les collectivités territoriales à mettre en oeuvre, dans leur ressort, des mesures dérogeant à des dispositions législatives et susceptibles d'être ultérieurement généralisées ;

4. Considérant que la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel comporte deux articles ; que l'article 1^{er} introduit dans le titre unique du livre I^{er} du code général des collectivités territoriales un chapitre III intitulé " Expérimentation " et comportant les articles L.O. 1113-1 à L.O. 1113-7, applicables aux collectivités territoriales mentionnées au premier alinéa de l'article 72 de la Constitution ou créées par la loi en vertu de celui-ci ; que l'article 2 insère dans le même code un article L.O. 5111-5 qui étend l'application de ces dispositions aux établissements publics regroupant exclusivement des collectivités territoriales ;

5. Considérant qu'en vertu de l'article L.O. 1113-1 du code général des collectivités territoriales, la loi d'habilitation préalable à une expérimentation en fixe l'objet, la durée, qui ne peut excéder cinq ans, ainsi que les conditions à remplir par les collectivités territoriales admises à y participer ; que, selon l'article L.O. 1113-2, ces collectivités, dont la liste est établie par décret, sont celles qui, répondant aux conditions posées par la loi d'habilitation, ont fait connaître au représentant de l'état, après délibération motivée, leur décision de participer à l'expérimentation ; que l'article L.O. 1113-3 prévoit que " les actes à caractère général et impersonnel d'une collectivité territoriale portant dérogation aux dispositions législatives mentionnent leur durée de validité " ; que le même article subordonne l'entrée en vigueur de tels actes à leur publication au *Journal officiel* de la République française ; que l'article L.O. 1113-4 soumet aux règles du droit commun le recours du représentant de l'Etat contre les actes d'une collectivité territoriale pris dans le cadre d'une expérimentation et organise un régime de suspension de ces actes ; que l'article L.O. 1113-5 est relatif à l'information du Parlement sur les expérimentations ; qu'en vertu de l'article L.O. 1113-6, le législateur peut décider, au vu de l'évaluation de l'expérimentation, soit de mettre fin à celle-ci, soit de la prolonger en en modifiant, le cas échéant, les modalités, soit de généraliser les mesures prises à titre expérimental ; que le dépôt d'une proposition ou d'un projet de loi ayant l'un de ces objets proroge l'expérimentation pour une durée maximale d'un an ; qu'enfin, l'article L.O. 1113-7 transpose l'application des dispositions précédentes aux actes qui ressortissent à la compétence du pouvoir réglementaire national ;

6. Considérant qu'en retenant de telles modalités et, notamment, en liant la compétence du pouvoir réglementaire pour dresser la liste des collectivités territoriales admises à participer à une expérimentation, ainsi qu'en prévoyant, le cas échéant, la généralisation des mesures prises à titre expérimental, le législateur organique n'est pas resté en deçà de l'habilitation qui lui était conférée et n'en a pas davantage excédé les limites ;

7. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales doit être déclarée conforme à la Constitution ; que les dispositions qu'elle comporte ont toutes le caractère organique ; (conformité).

Fiche n°3 **L'ÉTAT : NOTION et FORMES**

BIBLIOGRAPHIE

- BEAUD (O.), *La puissance de l'Etat*, PUF, 1994.
BERGERON (G.), *Petit traité de l'Etat*, PUF, 1990.
CARRE DE MALBERG (R.), *Contribution à la théorie générale de l'État*, Sirey, 1920, t. I.
HALBECQ (M.), *L'Etat, son autorité, son pouvoir (1880-1962)*, LGDJ, 1964.
SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *L'Etat souverain à l'aube du XXIème siècle*, Colloque de Nancy, 1994.
TROPER (M.), *Pour une théorie juridique de l'Etat*, PUF, 1994.
- CROISAT (M.), *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Montchrestien (coll. Clefs), 1995.
LECLERCQ (C.), *L'État fédéral*, Dalloz (coll. Connaissance du droit), 1997.
RIALS (S.), *Destin du fédéralisme*, LGDJ, 1986.
HAMILTON (A.), JAY (J.), MADISON (J.), *Le Fédéraliste*, trad. Jèze, Economica, 1988.
RIVERO (J.), "Fédéralisme et décentralisation : harmonie ou contradiction ?", *Pages de doctrine*, LGDJ, 1980, t. I, p. 213.
VEDEL (G.), "Le fédéralisme et l'État", in *L'Ere des fédérations*, Plon, 1958.

DOCUMENTS

- Document 1 :** HOBBS (T.), *Léviathan* (paru en 1650), trad. R. Anthony, Giard, 1921, 1^{ère} partie, De l'Homme (extraits).
Document 2 : BURDEAU (G.), *De l'Etat*, Paris, Seuil, 1970, pp. 77-79, 110.
Document 3 : DUGUIT (L.), *Manuel de droit constitutionnel - Théorie générale de l'Etat - le Droit et l'Etat - Les Libertés publiques - Organisation politique*, Paris, De Boccard, 3^{ème} éd. 1918, pp. 14-16, pp. 28-30.
Document 4 : MASPETIOL (R.), *L'Etat devant la personne et la société*, Sirey, 1948, p. 21-22, 33-34.
Document 5 : SCELLE (G.), *Cours de droit international public*, Domat-Montchrestien, 1948, pp. 94-95.
Document 6 : Constitution des Etats-Unis d'Amérique, du 17 sept. 1787 : art. 1er (sections VIII et X), 10^{ème} amendement.
Document 7 : Constitution française du 4 octobre 1958, art. 1er et 72 (**7A**)
Constitution italienne du 27 décembre 1947, art. 5, 117, 122 et 123 (**7B**)
Constitution espagnole du 27 déc. 1978, art. 1er, 2, 3, 143, 145 (**7C**).
Document 8 : HADAS-LEBEL (R.), "Confédération : le poids de l'histoire", *Le Monde*, 24 janv. 1990.
Document 9 : SCELLE (G.), *Cours de droit international public*, 1948, p. 256.

EXERCICES SUGGÉRÉS :

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

- *Le règlement des conflits de compétence entre État fédéral et États fédérés.*
- *Fédéralisme et décentralisation.*
- *Le régionalisme*
- *La nature juridique de l'Union et de la Communauté européennes*
- *Peut-on parler d'une " Constitution " européenne ?*

Épreuve pratique : Commentaire de documents

- *Commenter le document 7.*

Document 1 :

Il est manifeste que, tant que les hommes vivent sans une puissance commune qui les maintienne tous en crainte, ils sont dans cette condition que l'on appelle la guerre, et qui est la guerre de chacun contre chacun.

Une autre conséquence de cette guerre de chacun contre chacun est que rien ne peut être injuste. Les notions de droit et de tort, de la justice et de l'injustice n'ont point place dans cette condition. Là où il n'y a pas de puissance commune, il n'y a pas de loi ; là où il n'y a pas de loi, il n'y a pas d'injustice.

La justice et la propriété commencent avec la constitution de l'État... Avant donc que l'on puisse user des mots juste et injuste, il faut qu'il y ait une puissance coercitive, d'une part, pour contraindre également les hommes à l'exécution de leurs pactes par la terreur de quelque punition plus grande que le bénéfice qu'ils attendent du fait de les rompre., d'autre part, pour leur confirmer la propriété de ce qu'ils acquièrent par contrat mutuel en compensation du droit universel qu'ils abandonnent ; et une telle puissance, il n'y en a point avant l'établissement de l'État.

Document 2 :

(pp. 77-79). Et cependant personne n'a jamais vu ni ce Pouvoir désincarné, ni l'État qui en est le siège. Comment alors expliquer l'audience quasiment universelle que rencontre l'idée que la réalité visible du Pouvoir ne suffit pas à en rendre compte dans sa totalité ?

Cette explication réside, à mon sens, dans le fait que le concept d'État n'est, au fond, que la rationalisation d'une croyance qui ne saurait être avouée dans un milieu intellectuellement évolué. Ne pouvant plus attacher crédit aux fables, aux prodiges ni à l'onction sacrée, on demande à une construction intellectuellement rationnelle ce que, dans les siècles anciens, les hommes attendaient de la légende ou de la mythologie. Disons plus brutalement que l'idée de l'État est venue se substituer aux forces mystérieuses qui, dans la pensée magique, se subordonnent l'esprit des chefs. Au lieu de voir en eux les agents d'une puissance surnaturelle, d'admettre qu'ils doivent leur titre à une épreuve d'initiation victorieusement surmontée ou d'en faire les dépositaires de la volonté des dieux, on rattache leur autorité à un Pouvoir rationnellement conçu pour recevoir en eux figure humaine, sans cesser cependant d'être supérieur aux hommes. Le concept d'État rend acceptable le Pouvoir, en résolvant la contradiction qu'il recèle et qui tient à ce qu'il est individuellement intolérable et socialement inéluctable. Par là, l'idée de l'État rejoint bien la raison d'être de la pensée magique qui, par le sens qu'elle attribue aux phénomènes qu'elle explique, subordonne les comportements individuels aux croyances collectives.

(...) Dans cette perspective on s'aperçoit que l'État n'est, après bien d'autres, qu'un artifice intellectuel destiné à rendre acceptable, donc possible, la différenciation politique. Seulement, quand nous parlons d'artifice, nous ne voulons pas dire qu'il revêt le caractère d'une fantasmagorie gratuite. La société ne peut se passer du Pouvoir. Si bien qu'en lui assurant une assise qui le rend invulnérable, le concept d'État, avec la distinction qu'il implique entre le Pouvoir et les gouvernants, est aussi socialement indispensable que le furent, en leur temps, la *mana* du chef, la superstition des guerriers ou l'onction divine.

(...) A quoi bon, dans ces conditions, tant de peine pour construire une théorie de l'État quand vous reconnaissez qu'elle ne s'élève que sur de vaines croyances ? A quoi bon ?... Mais tout simplement à essayer de comprendre l'effort des hommes en quête de plus de dignité. Le Pouvoir est une malédiction; or il n'est pas sans intérêt de voir comment, dans la situation même

où il les place, ils ont trouvé des ressources suffisantes pour s'affranchir de l'humiliation du subordonné, comment ils sont parvenus à domestiquer le mystère de l'autorité pour, finalement faire d'une force destinée à les courber l'instrument d'un destin dont ils entendent assumer eux-mêmes la charge. Tout est croyance, sans doute, mais il en est qui avilissent, d'autres qui ennoblissent : la théorie de l'État que je propose est de celles-ci. Elle est un essai d'explication d'une croyance dont il n'est pas excessif de dire qu'elle a rehaussé la stature humaine.

(p. 110). Ainsi, pour peu que l'on réfléchisse à cette nécessité d'un Pouvoir étatique, on ne peut l'expliquer que par le fait que l'État est la seule puissance capable de régulariser la concurrence des Pouvoirs. Leurs luttes, si elles pouvaient atteindre leur paroxysme, détruiraient la société, et le même résultat serait atteint si l'un d'eux parvenait à réduire les autres au silence puisque alors la société s'étierait dans une immobilité mortelle (...) Le pouvoir étatique délimite la capacité de l'ordre à intégrer le mouvement (...) C'est bien pourquoi l'art politique consiste à organiser et à faire agir l'État de telle sorte qu'il utilise, aux fins de sa propre action, non pas une force politique parmi d'autres, mais la résultante de leurs pressions. C'est donc dans et par l'État que se résout la rivalité des Pouvoirs de fait.

Document 3 :

(pp. 14-16). *Notion générale de l'État.* - Jusqu'à présent, nous avons supposé, pour déterminer plus aisément la notion et le fondement du droit, une société imaginaire, dans laquelle n'existerait aucune trace de ce que l'on est convenu d'appeler l'autorité politique, et nous croyons avoir ainsi établi que la notion de droit est complètement indépendante de la notion d'autorité politique. Mais si, au dire de certains sociologues, il existe des sociétés humaines où n'apparaît aucune trace de différenciation politique, il est d'évidence que dans presque toutes les sociétés humaines, chez les plus humbles et les plus barbares, comme chez les plus puissantes et les plus civilisées, nous apercevons des individus qui paraissent commander à d'autres individus et qui imposent l'exécution de leurs ordres apparents par l'emploi de la contrainte matérielle lorsque besoin est. Voilà, réduite à ses éléments simples, la différenciation politique. Ces individus qui paraissent commander sont les gouvernants; les individus auxquels ils paraissent commander sont les gouvernés. Dans ces sociétés, on dit qu'il y a une autorité politique. Cette autorité politique a en soi toujours et partout le même caractère irréductible. Qu'on la considère dans la horde encore à l'état primitif, appartenant à un chef ou à un groupe d'anciens, dans la cité, appartenant aux chefs de famille, ou dans les grands pays modernes, appartenant à un ensemble plus ou moins compliqué de personnes ou de groupes, princes, régents, rois, empereurs, présidents, parlements, etc., l'autorité politique est toujours un fait social de même ordre. Il y a une différence de degré; il n'y a point de différence de nature.

En son sens le plus général, le mot État désigne toute société humaine, dans laquelle existe une différenciation politique, une différenciation entre gouvernants et gouvernés, d'après l'expression consacrée, une autorité politique. Les tribus du centre de l'Afrique, qui obéissent à un chef, sont des États aussi bien que les grandes sociétés européennes, qui ont un appareil gouvernemental savant et compliqué. Mais il importe de dire tout de suite que le mot *État* est réservé pour désigner les sociétés où la différenciation politique est arrivée à un certain degré.

Origine de l'État. - Nous employons cette formule pour nous conformer à l'usage, quoiqu'elle ne soit pas très exacte. En effet, le problème qui se pose n'est pas, à vrai dire, celui de l'origine de l'État, mais bien celui de la légitimité de la puissance poli-

tique. Dans toute société où il y a différenciation entre gouvernants et gouvernés, il y a des individus qui paraissent commander aux autres individus sous la sanction de la contrainte matérielle. Dès lors, l'esprit humain, dès qu'il a commencé à réfléchir sur les choses sociales, s'est posé cette question : le pouvoir de commander sous la sanction de la contrainte, qu'exercent les gouvernants, est-il légitime ? Lui doit-on obéissance ? S'il est légitime et si on lui doit obéissance, pourquoi en est-il ainsi ?

Depuis des milliers d'années que les hommes discutent le problème, la solution n'a pas fait un pas. Ne nous en étonnons pas. La solution est impossible, parce qu'on ne pourra jamais démontrer comment un homme peut avoir légitimement, en vertu d'une qualité à lui propre, le pouvoir d'imposer par la force sa volonté à un autre homme. Ce pouvoir ne peut pas être légitimé par la qualité de ceux qui l'exercent, par son origine, mais seulement par le caractère des choses qu'il commande.

Les doctrines proposées sur l'origine du pouvoir politique sont innombrables. Cependant, malgré leur nombre et leur diversité, elles peuvent se classer en deux grandes catégories : les doctrines *théocratiques* et les doctrines *démocratiques*.

(p. 28-30). *La vraie théorie de l'État*. - La théorie de l'Etat-personne a un vice irrémédiable. Elle repose sur une conception métaphysique *a priori*; elle est une construction juridique reposant sur les vieux concepts scolastiques, sans valeur, de substance et d'attribut; elle est ainsi extrascientifique. Sans doute, il faut faire la construction juridique de l'État; mais il faut la débarrasser de tout le fatras métaphysique qui l'encombre. Une construction juridique n'a de valeur que dans la mesure où elle est la synthèse des faits réels; ou si l'on veut, une formule juridique n'a de valeur que dans la mesure où elle exprime en langage abstrait une réalité sociale, fondement d'une règle de conduite ou d'une institution politique. La construction juridique de l'État n'aura donc de valeur que si elle est l'expression en des formules abstraites de réalités concrètes. La théorie de l'Etat-personne et de la souveraineté-droit ne répond nullement à ces conditions, puisqu'elle implique que l'État est une personnalité distincte des individus qui la constituent et que cette personnalité est douée d'une volonté supérieure par son essence à toutes les volontés individuelles et collectives se trouvant sur un territoire donné, cette supériorité de volonté constituant la souveraineté-droit. Or, ce sont là purs concepts de l'esprit dénués de toute réalité positive.

Le fait, c'est d'abord le groupement social dont nous ne méconnaissons point la réalité, mais auquel nous ne pouvons attribuer une conscience et une volonté distinctes des consciences et des volontés individuelles. Le fait, c'est dans le groupement social une distinction entre les forts et les faibles, ceux-là imposant leur plus grande force à ceux-ci et prenant le nom de gouvernants. La réalité, c'est l'interdépendance sociale saisissant les gouvernants comme les gouvernés et imposant aux gouvernants l'obligation d'employer leur plus grande force à la réalisation du droit. La réalité, c'est l'obéissance due aux règles formulées par les gouvernants quand et dans la mesure où ces règles sont l'expression ou la mise en œuvre d'une règle de droit; c'est l'emploi légitime de la force pour assurer le respect des actes même unilatéraux voulus par les gouvernants ou leurs agents, conformément à la règle de droit et en vue d'assurer l'accomplissement de la mission que la règle de droit leur impose; c'est enfin le caractère propre des institutions destinées à assurer l'accomplissement de cette mission, institutions que nous désignerons, pour nous conformer à l'usage, sous le nom de *services publics*.

En résumé, notre construction juridique de l'État suivra d'aussi près que possible les faits. Rejetant les concepts métaphysiques de personne collective et de souveraineté, elle se composera de six éléments d'ordre purement positif : 1° une collectivité

sociale déterminée; 2° une différenciation dans cette collectivité entre les gouvernants et les gouvernés, ceux-là étant gouvernants parce qu'ils monopolisent une plus grande force; 3° leur obligation juridique d'assurer la réalisation du droit; 4° l'obéissance due à toute règle générale formulée par les gouvernants pour constater ou mettre en œuvre la règle de droit; 5° l'emploi légitime de la force pour sanctionner tous les actes conformes au droit; 6° enfin le caractère propre de toutes les institutions tendant à assurer l'accomplissement de la mission obligatoire des gouvernants ou services publics.

Ainsi l'État ne doit point être conçu comme une collectivité personnifiée investie d'une puissance souveraine qui commande; mais il est ce fait que dans une collectivité déterminée il y a une différenciation telle que le groupe des plus forts formule le droit, le sanctionne, organise et contrôle les services publics.

Notre doctrine est ainsi *réaliste* et *positive*. Pour nous l'État est un simple fait. Nous sommes tenté de dire que, de même que la conception de l'Etat-personne s'est substituée à la conception de l'Etat-patrimoine, de même la conception de l'Etat-fait doit se substituer à la conception de l'Etat-personne.

Dès lors, il ne faudrait parler ni des pouvoirs, ni des obligations de l'État mais des pouvoirs, des obligations des gouvernants et de leurs agents. Pour nous conformer à l'usage et parce que c'est commode, nous emploierons souvent le mot *État*; mais il est bien entendu que dans notre pensée ce mot désigne, non point cette prétendue personne collective et souveraine qui est un fantôme, mais les hommes réels qui en fait détiennent la force.

Document 4 :

(pp. 21-22) De ce que l'État est une forme de la société politique résulte cette conséquence qu'il se situe essentiellement sur le plan des volontés, des ambitions et des mobiles politiques. Il est l'organe des options de vie de la collectivité humaine qu'il régit, celui qui imprime une direction à l'effort social, celui qui prend et assume la responsabilité du destin national.

L'État est ainsi en lui-même un fait social étranger au droit, non seulement par sa naissance, sa vie et sa mort, qui ne relèvent que de l'histoire, mais par sa nature irréductible. Le droit n'est ni l'État, comme l'affirme le Panthéisme juridique de l'Autrichien Hans Kelsen, ni la mission de l'État, ainsi que le répète une formule fréquente. La confusion du droit et du pouvoir a été dénoncée avec force par Leibniz, mais, pour évidente qu'elle soit, la distinction en est souvent perdue de vue. Les définitions et les théories juridiques de l'État sont aussi impuissantes à interpréter exactement les faits sociaux que celles qui voient dans l'État le créateur du droit sont impropres à expliquer l'ordre juridique. Le droit est devenu un des moyens d'action de l'État au même titre que la guerre, la police, la propagande idéologique ou le service public. Il va de soi que l'on ne saurait accepter une définition purement administrative de l'État fondée sur le service public, définition qui laisserait en dehors d'elle tout ce qui constitue l'originalité la plus caractéristique de la société politique et n'aurait trait qu'à l'une des missions accessoires et secondaires de la puissance publique.

Le droit est en lui-même autre chose qu'une des modalités de l'action de l'État. Il n'a pas attendu ce dernier pour naître et se développer. Antérieur à l'État, il n'est pas non plus le monopole de la société politique, car il se forme dans toutes les sociétés particulières, familiales, économiques ou religieuses. Dans l'ordre politique, il dépasse parfois l'État, comme il apparaît de plus en plus dans les règles de droit international. Il y aura lieu d'examiner plus à fond le difficile problème des rapports de l'État et du droit, l'État ayant altéré les modes de formation du droit, accaparé les plus efficaces de ses procédures d'exécution.

(...) La conciliation demeure toujours difficile entre le politique,

de nature dynamique, et le droit, d'essence statique. Le politique, de portée constructive et tourné vers l'avenir, a nécessairement en soi à quelque égard un sens révolutionnaire, — il est de quelque façon “révolution permanente” et “agresseur de l'ordre social” tandis que le droit, qui incarne les valeurs de conservation, plus spécialement lorsqu'il se présente sous la forme de droits réels, est l'organe du respect et de la consolidation des situations acquises.

L'État — et c'est là l'un des aspects non négligeables de son action — est l'instrument des ruptures du droit, lequel ferait obstacle à lui seul au mouvement social qu'institutionnalise la société politique.

(pp. 33-34). L'État est une institution; il n'est pas un contrat. La démonstration en a été faite bien souvent. Le contrat est un accord temporaire et limité à un objet particulier; il est précaire et dans la dépendance de l'arbitraire de l'individu; il ne vise que ce qui est aliénable et échangeable; il n'engage pas l'essentiel, le durable, l'essence; il ne saurait fonder, à travers les générations successives, l'unité collective humaine étatique car il suppose des vouloirs distincts. Si l'État était un contrat, il ne saurait résister aux forces de dissolution qu'il porterait en lui-même en vertu de la logique propre du contrat; il ne serait ni l'État tel que le conçoit l'empirisme prudent mais sans profondeur de Locke, ni celui construit par Rousseau dans une pensée de rigueur logicienne; il deviendrait celui qu'annonce Proudhon, transformé dans sa structure comme dans ses fonctions, dilué dans un fédéralisme étagé de contrats, groupant des unités composantes libres à chaque instant de rompre le lien social, l'État qui se supprime dans la doctrine de Kropotkine ou qui se réduit à une police d'assurance qui se peut dénoncer à tout moment, tel que l'a imaginé le libéralisme capitaliste de Molinari.

Si l'État n'est pas un contrat, il n'est pas non plus un fait naturel étranger à la volonté et à la liberté de l'homme; il est en son principe une libre création qui suppose initiative chez ses promoteurs et consentement de la collectivité qu'il régit. Sans doute, tant au moment de sa naissance qu'au cours de sa vie ultérieure, la liberté qu'implique l'État est moins celle de l'homme individuel prenant une décision particulière que celle de l'homme déjà groupé dans une collectivité et ne pouvant faire abstraction de celle-ci. Les vues de Platon dans le *Criton* et celles de Grotius, reconnaissant au citoyen le droit de se retirer de l'État, et malgré les réserves dont elles entourent l'exercice de cette faculté, ne répondent pas à la réalité; la présence sur le territoire implique des obligations même pour le non-ressortissant et le pouvoir n'accorde pas toujours à son sujet la faculté de se défaire de son allégeance en transportant ailleurs sa résidence; l'acquisition d'une nouvelle nationalité ne rompt même pas dans tous les cas le lien avec l'État d'origine.

C'est parce que l'État est une totalité concrète qu'il est une institution et, plus précisément, une “institution-personne” ou “institution corporative”. Comme toute institution, il se caractérise par la réunion d'un triple élément : l'idée d'une œuvre à réaliser à l'intérieur du groupe social, - l'existence d'un pouvoir organisé au service de cette idée et en vue de la réalisation de celle-ci, - la propagation et la cristallisation dans le groupe social d'un sentiment de solidarité active au sujet de l'idée et de sa réalisation.

L'institution n'est pas, pour les membres du groupe dont elle oriente le destin, un organisme purement extérieur, avec lequel ils entretiendraient des relations accidentelles. Même lorsqu'elle ne possède pas le caractère communautaire, elle exige des hommes qu'elle groupe, et dans quelque mesure tout au moins, le sentiment d'une appartenance, à l'institution; pour être efficace, elle requiert de l'homme, plus qu'une acceptation de l'individu, une certaine collaboration de la personne; elle exige un lien spirituel. Sa vitalité ne s'affirme qu'en fonction de l'intensité, de l'intensité et de la profondeur de cette adhésion. Des rapports

psychologiques particuliers existent ainsi entre les hommes groupés par une institution et celle-ci, de même qu'entre ces hommes en tant que ceux-ci sont membres de l'institution; cette dernière apparaît sous cet angle comme le “moi” socialisé, comme un ordre intermédiaire entre l'individualisme volontariste et le sociologisme pour lequel l'individu n'est plus qu'un élément du collectif.

La personnalité morale de l'institution est plus qu'une fiction commode permettant de clarifier certaines de ses manifestations de volonté et de décision; elle a une vérité plus haute que d'analyser correctement les rapports juridiques qu'elle engendre. Elle est l'expression d'un réalisme social qui ne craint pas de reconnaître le complexe de la vie.

Concernant le caractère de l'État d'être une institution, deux traits essentiels sont à relever : l'État est une création volontaire des hommes; il est un ensemble complexe qui n'est pas un simple mécanisme, mais qui laisse, dans son fonctionnement, une large part à la liberté.

Document 5 :

(pp. 94-95). Existe-t-il un critère de l'État, un critère de fait d'abord, ensuite un critère juridique qui le traduise et fournisse la norme de reconnaissance de l'État ? Il est difficile de l'admettre et difficile aussi d'y renoncer.

Du point de vue des faits, les caractéristiques que nous avons observées de la collectivité intégrée en un organisme vivant, - sa fixation au sol - son organisation juridique - apparaissent dans beaucoup d'autres collectivités qui ne sont pas des États. Ainsi, à l'intérieur de l'État, les circonscriptions administratives, les provinces, les groupements associationnels, professionnels, religieux; à l'extérieur de l'État, les Églises, les fédérations, les Internationales économiques, culturelles, politiques, impliquent toujours à quelque degré une *collectivité* de base, une *organisation* institutionnelle, une *détermination spatiale* des compétences de leurs gouvernants et agents. Or, ces entités politiques ne sont pas des États : tantôt leur existence, leur maintien, leur organisation dépendent de l'État; tantôt le phénomène de solidarité auquel ils correspondent est *spécial* ou passager, tandis que la solidarité à laquelle l'organisation étatique donne satisfaction est *générale*, s'étend ou peut s'étendre à tous les rapports sociaux et paraît particulièrement durable.

Ce caractère de généralité et de permanence constituerait-il donc le critère de l'État ? Non, car il n'est que quantitatif. Des organisations intra-étatiques, comme une province décentralisée, une collectivité autonome, ou des phénomènes superétatiques, comme les systèmes fédéraux, Unions ou Confédérations, le présentent également. (...)

Les juristes se sont dès lors efforcés de porter leurs recherches sur le terrain qui leur est propre, de réduire le phénomène étatique à son essence juridique et de chercher le critère dans une manière d'être de l'ordre juridique étatique. Toute société secrète un ordre juridique. Le système de droit d'une collectivité étatique serait-il d'une nature particulière, suffisante à le caractériser juridiquement ? Là encore la recherche a été vaine. Elle a pu sembler aboutir en Droit constitutionnel tant que l'on s'est borné à considérer l'État en soi comme un phénomène isolé. Mais elle a échoué lorsque l'on a replacé l'État dans son milieu, le milieu interétatique, parmi les autres États de la collectivité internationale.

Document 6 :

Le Congrès aura le pouvoir :

D'établir et de faire percevoir des taxes, droits, impôts et excises, de payer les dettes des États-Unis, de pourvoir à leur défense commune et de veiller à leur prospérité générale ; mais tous les droits, impôts et excises seront uniformes dans toute l'étendue des États-Unis ;

De faire des emprunts sur le crédit des États-Unis ;

De réglementer le commerce avec les Nations étrangères, entre les divers États et avec les tribus indiennes;

D'édicter une règle uniforme de naturalisation, et des lois uniformes dans toute l'étendue des États-Unis, en matière de faillite;

De battre monnaie, d'en arrêter la valeur, ainsi que celle des monnaies étrangères et de fixer l'étalon des poids et mesures;

D'assurer le châtement des personnes qui contrefont les papiers publics ou falsifient la monnaie courante des États-Unis;

D'établir des bureaux et des routes de poste;

D'encourager le progrès de la Science et de l'Art utiles, en assurant pour une période limitée aux auteurs et inventeurs, un droit exclusif sur leurs écrits et sur leurs découvertes ;

De constituer des tribunaux subordonnés à la Cour suprême; De définir et de punir des actes de piraterie et les crimes commis en haute mer, ainsi que les délits contre le droit des gens;

De déclarer la guerre, d'octroyer des lettres de marque et de représailles, et de faire des règlements concernant les prises sur terre et sur mer;

De lever et d'entretenir des armées, avec cette restriction que nulle somme ne pourra être votée à cet effet pour une durée de plus de deux années;

De créer et d'entretenir une marine;

De faire des règlements pour l'organisation et l'administration des forces de terre et de mer;

De faire appeler les milices sous les armes pour assurer l'exécution des lois de l'Union, réprimer les insurrections et repousser les invasions;

De pourvoir à l'organisation, à l'armement, à la discipline de la milice, ainsi qu'à l'administration de la partie de cette milice qui peut être employée au service des États-Unis, réservant à chaque État respectivement la nomination des officiers et l'autorité nécessaire pour l'instruire, conformément aux règles de la discipline établies par le Congrès;

D'exercer une législation exclusive, dans tous les cas quelconques, sur tel district (ne dépassant pas dix mille carrés), qui pourra devenir, en vertu de la cession de certains États et sur l'acceptation du Congrès, le siège du Gouvernement des États-Unis; et d'exercer pareille autorité sur tout emplacement acheté avec le consentement de la législature de l'État où il est situé, pour la construction de forts, poudrières, arsenaux, chantiers et autres établissements nécessaires.

De faire toutes les lois que pourra nécessiter la mise à exécution des pouvoirs ci-dessus énumérés et de tous ceux dont sont investis par la présente Constitution soit le Gouvernement des États-Unis, soit tous les départements ou les officiers qui en dépendent.

Aucun État ne pourra faire de traité, conclure des alliances ou des confédérations, octroyer des lettres de marque et de représailles, battre monnaie, émettre du papier-monnaie, donner cours légal pour le paiement des dettes à aucune valeur autre que celle d'or et d'argent, passer des bill of attainder ou de loi rétroactive, ou affaiblir par une loi la force des contrats, ou accorder des titres de noblesse.

Aucun État ne pourra, sans le consentement du Congrès, établir d'impôts ou de droits sur l'exportation ou l'importation de marchandises, si ce n'est ceux qui seront absolument nécessaires pour l'exécution de ses lois d'inspection; le produit net de tous les droits ou impôts établis par l'État sur l'importation ou l'exportation sera mis à la disposition du Trésor des États-Unis, et toute loi établissant des droits de cette nature sera soumise à la révision et au contrôle du Congrès.

Aucun État ne pourra, sans l'assentiment du Congrès, établir de droits de tonnage sur les navires, entretenir en temps de paix des troupes régulières ou des vaisseaux de guerre, conclure des traités ou des conventions soit avec un autre État, soit avec une puissance étrangère, ou s'engager dans une guerre, à moins d'invasion présente, ou de danger imminent ne permettant aucun retard.

10^{ème} amendement (1791). - Les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux États-Unis par la Constitution ou qui ne sont pas refusés par elle aux États, sont réservés aux États respectivement ou au peuple.

Document 7 A:

Titre Ier - De la souveraineté.

Art 1er. La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances.

La langue de la République est le français.

L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge.

L'hymne national est la *Marseillaise*.

La devise de la République est *Liberté, Égalité, Fraternité*.

Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.

Titre XII. - Des collectivités territoriales

Art. 72. Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi.

Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi.

Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Document 7 B:

ART. 5. — La République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales; réalise la plus ample décentralisation administrative dans les services qui dépendent de l'État, adapte les principes et les méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation.

ART 117 : Le pouvoir législatif est exercé par l'État et par les Régions dans le respect de la Constitution et des engagements nés de l'ordonnancement communautaire et des obligations internationales.

L'État dispose d'une compétence législative exclusive dans les matières suivantes :

a) politique extérieure et relations internationales de l'État ; relations de l'État avec l'Union européenne ; droit d'asile et

condition juridique des ressortissants des États non membres de l'Union européenne ;

b) immigration ;

c) relations entre la République et les confessions religieuses ;

d) défense et Forces armées ; sécurité de l'État ; armes, munitions et explosifs ;

e) monnaie, contrôle de l'épargne et marchés financiers ; réglementation de la concurrence ; système monétaire ; organisation fiscale et comptable de l'État ; péréquation des ressources financières ;

f) organes de l'État et lois électorales qui s'y rapportent ; référendum national ; élections au Parlement européen ;

g) institutions et organisation administratives de l'État et des établissements publics nationaux ;

h) ordre public et sûreté à l'exclusion de la police administrative locale ;

i) nationalité, état civil et registres de l'état civil ;

l) juridictions et normes processuelles ; organisation juridictionnelle civile et pénale ; justice administrative ;

m) détermination des niveaux essentiels de prestations relatifs aux droits civils et sociaux qui doivent être garantis sur tout le territoire national ;

n) normes générales relatives à l'instruction ;

o) prévoyance sociale ;

p) législation électorale, organes de gouvernement et fonctions fondamentales des Communes, des Provinces et des Métropoles ;

q) douanes, protection des frontières nationales et mesures prophylactiques internationales ;

r) poids, mesures et fixation de l'heure ; coordination de l'information statistique et des données informatiques de l'administration étatique, régionale et locale ; oeuvres intellectuelles ;

s) protection de l'environnement, de l'écosystème et des biens culturels.

Une compétence législative concurrente s'exerce en matière de : relations internationales et relations avec l'Union européenne des Régions ; commerce extérieur ; protection et sécurité du travail ; instruction dans le respect de l'autonomie des institutions scolaires et à l'exception de l'instruction et de la formation professionnelles ; professions ; recherche scientifique et technologique et soutien de l'innovation dans les secteurs de production ; protection de la santé ; denrées alimentaires ; sports ; protection civile ; aménagement du territoire ; ports et aéroports civils ; grands réseaux de transport et de navigation ; communications ; production, transport et distribution nationale de l'énergie ; prévoyance sociale complémentaire ; harmonisation des budgets publics, coordination des finances publiques et de l'impôt ; valorisation des biens culturels et environnementaux, et promotion et organisation des activités culturelles ; caisses d'épargne, caisses rurales, établissements de crédits à caractère régional ; établissements de crédits foncier et agricole à caractère régional. Dans les matières de compétence législative concurrente, les Régions exercent le pouvoir législatif à l'exception de la détermination des principes fondamentaux, réservée à la compétence de l'État.

Les Régions exercent le pouvoir législatif dans toute matière non expressément réservée à la compétence législative de l'État.

Dans les matières ressortissant à leur compétence, les Régions et

les Provinces de Trente et de Bolzano participent aux décisions destinées à la formation des actes normatifs communautaires. Elles pourvoient à la mise en œuvre et à l'exécution des accords internationaux et des actes de l'Union européenne dans le respect des procédures établies par la loi de l'État qui réglemente les modalités d'exercice du pouvoir de substitution en cas de carence.

Dans les matières de compétence législative exclusive, le pouvoir réglementaire appartient à l'État sauf délégation aux Régions. Le pouvoir réglementaire appartient aux Régions dans toute autre matière. Les Communes, les Provinces et les Métropoles disposent du pouvoir réglementaire pour organiser et exercer les fonctions qui leur sont attribuées.

Les lois régionales lèvent tout obstacle à la pleine parité entre hommes et femmes dans la vie sociale, culturelle et économique, et favorisent l'égal accès aux charges électives des femmes et des hommes.

La loi régionale ratifie les ententes conclues par la Région avec d'autres Régions pour un meilleur exercice de ses fonctions, y compris lorsque sont déterminés des organes communs.

Dans les matières ressortissant à sa compétence, la Région peut conclure des accords avec des États et des ententes avec les collectivités territoriales d'un autre État, dans les cas et les formes établis par des lois de l'État.

Article 122 : Le système d'élection et les cas d'inéligibilité et d'incompatibilité du Président et des autres membres de la Commission régionale ainsi que des conseillers régionaux sont établis par une loi de la Région dans les limites des principes fondamentaux posés par une loi de la République qui établit aussi la durée du mandat des organes élus.

Nul ne peut appartenir à la fois à un Conseil ou à une Commission régionale et à une des Chambres du Parlement, à un autre Conseil ou une autre Commission régionale ou au Parlement européen.

Le Conseil élit un président et un bureau de la présidence parmi ses membres.

Les conseillers régionaux ne peuvent être appelés à répondre des opinions exprimées et des votes émis dans l'exercice de leurs fonctions.

Le Président de la Commission régionale est élu au suffrage universel direct sauf si le statut régional en dispose autrement. Le Président élu nomme et révoque les membres de la Commission.

Article 123 : Chaque Région a un statut qui, en harmonie avec la Constitution en détermine la forme de gouvernement et les principes fondamentaux d'organisation et de fonctionnement. Le statut réglemente l'exercice du droit d'initiative et du référendum sur les lois et les actes administratifs de la Région, ainsi que la publication des lois et des règlements régionaux.

Le statut est adopté et modifié par le Conseil régional par une loi adoptée à la majorité absolue de ses membres, en deux délibérations successives séparées d'un intervalle d'au moins deux mois. Le visa du Commissaire du Gouvernement n'est pas requis pour cette loi. Le Gouvernement de la République peut saisir la Cour constitutionnelle d'une question de constitutionnalité relative aux Statuts régionaux dans les trente jours qui suivent leur publication.

Le statut est soumis à référendum lorsque dans les trois mois qui suivent sa publication un cinquième des électeurs ou un cinquième des membres du Conseil régional en font la demande. Le statut soumis au référendum n'est pas promulgué s'il n'est pas approuvé à la majorité des suffrages valablement exprimés.

Le statut de chaque Région organise le Conseil des autonomies locales, qui est un organe de consultation pour la Région et les collectivités locales.

Document 7 C :

Article premier

1. L'Espagne se constitue en un État de droit social et démocratique qui défend comme valeurs supérieures de son ordre juridique la liberté, la justice, l'égalité et le pluralisme politique.
2. La souveraineté nationale réside dans le peuple espagnol : tous les pouvoirs de l'État émanent de lui.
3. La forme politique de l'État espagnol est la monarchie parlementaire.

Article 2

La Constitution a pour fondement l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols. Elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles.

Article 3

1. Le Castillan est la langue espagnole officielle de l'État. Tous les Espagnols ont le devoir de la savoir et le droit de l'utiliser.
2. Les autres langues espagnoles seront également officielles dans les communautés autonomes respectives, conformément à leurs statuts.
3. La richesse des différentes modalités linguistiques de l'Espagne est un patrimoine culturel qui doit être l'objet d'une protection et d'un respect particuliers.

Article 143

1. En application du droit à l'autonomie reconnu à l'article 2 de la Constitution, les provinces limitrophes ayant des caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes, les territoires insulaires et les provinces ayant une entité régionale historique pourront se gouverner eux-mêmes et se constituer en communautés autonomes, conformément aux dispositions du présent titre et des statuts respectifs.

Article 145

1. On n'admettra, en aucun cas, la fédération de communautés autonomes.

Document 8 :

CONFEDERATION. Le mot - et l'idée - se portent beaucoup cet hiver. Tandis qu'Helmut Kohl, dans son plan en dix points du 28 novembre dernier, se déclare prêt à mettre en place "*des structures confédérales entre les deux États en Allemagne*", François Mitterrand, dans son message télévisé du 31 décembre, "*compte voir naître dans les années 90, une confédération européenne au vrai sens du terme, qui associera tous les États de notre continent*".

Raison de plus pour tenter de déterminer "*le vrai sens*" d'une notion dont on a souvent dit le mal à mesurer la portée. La définition des juristes est apparemment simple, même si des nuances existent selon les auteurs. Alors que la *fédération* est une organisation étatique où les rapports à la fois d'autonomie et de participation entre l'État fédéral et ses composantes sont définis par un acte interne - la Constitution, - une *confédération* est une association plus floue entre des États égaux et

indépendants qui, tout en conservant leur souveraineté et leurs compétences étatiques, acceptent, en vertu d'un traité, de déléguer certaines de ces compétences à un organe commun qui fonctionne généralement sur la base de l'unanimité. En la matière, toutefois, les appellations sont rarement contrôlées. Ainsi, en dépit de sa dénomination, la confédération helvétique, qui confère aux organes centraux des pouvoirs importants au regard de ceux des cantons, tient aujourd'hui beaucoup plus de la fédération que de la confédération.

Au-delà de ces nuances juridiques, la distinction touche à la philosophie même de l'organisation du pouvoir. On l'a vu en 1787, lors de l'élaboration de la constitution américaine. C'est à l'issue d'après débats que les partisans d'un système fédéral l'emportèrent, à la Convention de Philadelphie, sur les tenants de la solution confédérale. Encore faudra-t-il attendre, pour que l'ambiguïté soit à peu près levée, que les onze États sudistes "confédérés" aient échoué, lors de la guerre de Sécession, dans leur tentative de faire prévaloir les droits des États sur ceux de l'Union. Dans un contexte différent, un débat passionné opposa, il y a trente ans, les tenants de "l'Europe intégrée" à ceux de "l'Europe des patries" et ce débat est loin d'être clos.

Lorsque, dans son allocution de fin d'année, François Mitterrand distingue entre le renforcement de "*notre communauté des Douze*" et la naissance d'une confédération incluant les États d'Europe de l'Est, il ne fait, lui aussi, que marquer la différence entre une organisation - la CEE - qui, surtout si l'on retient les propositions récentes de Jacques Delors, serait de plus en plus d'essence fédérale, et une organisation plus souple, encore indéfinie, qu'il faudra - tâche redoutable ! - inventer avec le reste de l'Europe "*à partir des accords d'Helsinki*".

Les Allemands, qui savent mieux que quiconque ce qu'il en est, ont appris au long d'une histoire plus que millénaire, à distinguer entre le "*staatenbund*" (confédération d'États) et le "*Bundestaat*" (État fédéral), c'est-à-dire, pour reprendre la formule évocatrice du professeur Rousseau, entre le composé d'États et l'État composé. Or, la distinction, pour l'Allemagne, va bien au-delà des mots. Au cours de l'histoire allemande, en effet, il y a rarement eu identification de la nation à l'État, mais une organisation évoquant plus souvent la confédération d'États que l'État unitaire ou fédéral.

C'était déjà vrai pour le Saint Empire romain germanique qui, depuis sa fondation, en 962 par Othon le Grand, jusqu'à sa disparition en 1806, dans les remous des campagnes napoléoniennes, fut toujours une lâche confédération d'États disparates, où le pouvoir de l'empereur trouvait sa limite dans les ambitions des princes électeurs.

Ce fut ensuite le cas de la confédération du Rhin (1806-1813), laborieusement réunie par Napoléon, puis de la confédération germanique (1815-1866) qui, regroupant une trentaine de princes souverains au sein du parlement de Francfort, fut, malgré le succès du Zollverein, paralysée par l'antagonisme austro-prussien. Il n'en alla différemment que lorsque la Prusse de Bismarck prit les choses en main.

Créée en 1867 après la victoire sur l'Autriche, la confédération de l'Allemagne du Nord ne faisait qu'anticiper sur le fédéralisme centralisé du deuxième Reich qui, après la parenthèse éphémère de la république de Weimar, devait déboucher en 1933, sur le régime à la fois unitaire et totalitaire que l'on sait. Après ces quatre-vingts années de centralisation, des voies opposées furent suivies à partir de 1915, à l'ouest et à l'est de l'Elbe : alors que la loi fondamentale de 1949 instituait en RFA un système fédéral relativement décentralisé, la RDA se dotait d'un régime beaucoup plus unitaire où les Länder initiaux furent progressivement réduits au rang de simples districts administratifs.

C'est à la lumière de ce long parcours historique qu'il faut

apprécier le plan en dix points d'Helmut Kohl. Le chancelier de la RFA aura eu l'habileté d'accepter de prendre pour point de départ le projet de "communauté contractuelle" présenté par Hans Modrow, tout en maintenant l'existence et les structures de deux États distincts. Cette formule, qui pourrait rapidement faire l'objet d'un traité devrait notamment permettre le renforcement de la vingtaine de commissions communes qui fonctionnent déjà dans les domaines les plus divers (économie, commerce, transports, télécommunications, environnement, sciences, techniques, santé, culture). Ayant ainsi prouvé le mouvement en marchant, une fois élu un gouvernement "démocratiquement légitimé" en RDA, la coopération interallemande pourrait ensuite franchir une nouvelle étape, avec la mise en place de "structures confédérales entre les deux États en Allemagne".

On notera que le chancelier, qui mentionne l'existence de deux États, ne parle pas de confédération, mais de structures confédérales. Est-ce pour réserver la possibilité d'une évolution ultérieure vers une réunification (Wiedervereinigung) plus poussée, puisqu'il se fixe comme "objectif de créer ensuite une fédération ?" Est-ce pour réserver les droits des grandes puissances qui estiment, ainsi que l'affirment les accords de Paris de 1954, avoir des responsabilités "en ce qui concerne Berlin et l'Allemagne dans son ensemble, y compris la réunification de l'Allemagne et un règlement de paix ?"

Toujours est-il que les "structures confédérales" vont plus loin que la communauté contractuelle souhaitée par la RDA. Au delà des commissions communes spécialisées, elles impliquent la création d'une "commission gouvernementale commune" chargée notamment de la coordination politique, ainsi que d'un "organe parlementaire commun". L'existence, qui se profile déjà, de partis politiques des deux côtés de l'Elbe devrait tout naturellement favoriser ce processus.

Mais c'est à ce stade que le schéma esquissé par Helmut Kohl devrait susciter bien des questions, surtout si, comme c'est souvent le cas, la structure confédérale doit évoluer vers un "ordre fédéral". Quelle répartition des tâches entre la "confédération" et ses composantes ? Quel degré d'autonomie pour les anciens - et nouveaux - lander ? Quelle place occuperaient les entités de la confédération dans les actuelles alliances militaires en Europe ? Quid de l'intangibilité des frontières, dont la Cour constitutionnelle fédérale lie la reconnaissance à la conclusion d'un traité de paix ? Quid des futures obligations de la confédération en matière d'armement ? Quid de la présence militaire des quatre puissances victorieuses de 1945 ? Quid des rapports entre la nouvelle entité et la CEE ?

Autant de questions qu'on ne réglera pas en un jour, le problème allemand n'étant pas seulement allemand, mais un problème européen et, à certains égards mondial. Si l'on veut échapper au modèle bismarckien et ménager les nécessaires transitions, l'approche confédérale est sans doute la meilleure. Mais pour en préciser le contenu, tant l'histoire que la géographie pèseront d'un grand poids. Tant il y a vrai que, pour l'Allemagne comme pour l'Europe, on n'a pas fini, en cette veille du XXIème siècle, de tirer toutes les leçons du XIXème et du XXème siècle.

Document 9 :

Les traits juridiques essentiels du fédéralisme.

Sans vouloir faire ici la théorie constitutionnelle du fédéralisme qui varie d'ailleurs avec chacune des modalités de l'association, il est cependant un certain nombre de traits caractéristiques du fédéralisme institutionnel qui doivent être soulignés parce qu'ils ont des répercussions internationales. Parmi ces traits, nous noterons la "participation institutionnelle" et "l'autonomie gouvernementale".

a) - Loi de participation ou de collaboration. - Nous savons que le fédéralisme implique l'apparition d'un ordre juridique

superposé à ceux des collectivités préexistantes pour répondre à des phénomènes de solidarité communs. Pour la mise en œuvre de l'ordre juridique de superposition, une ou plusieurs institutions publiques communes, ou "organes fédéraux" sont instituées : corps législatif fédéral, juridictions fédérales, services publics fédéraux et, notamment, services publics de relation, tels que la diplomatie, les consulats, les transports, etc.; services publics de défense extérieure (armée, etc.) ou d'exécution interne (police, etc.). Or, il n'y a vraiment fédéralisme que si les collectivités associées participent par leurs représentants à la constitution de ces organes fédéraux et à l'élaboration de leurs décisions (1). A défaut de cette participation - par exemple si les organes fédéraux ne sont l'émanation que d'un seul des États ou collectivités associés - il y aurait "droit de subordination" et non "droit de collaboration" et c'est la collaboration qui est la caractéristique du Droit fédéral, qui distingue le fédéralisme de la vassalité, de la tutelle de la colonisation.

Cela ne signifie pas que cette participation doive être égale ou identique, quels que puissent être l'importance ou le volume des collectivités (États) fédérées. Réintroduire ici le dogme de l'égalité absolue des États parce qu'États, c'est retomber dans l'erreur de l'égalité fonctionnelle, qui est en correspondance directe avec l'idée de souveraineté et incompatible avec toute organisation effective (2).

b) - Loi d'autonomie. - La seconde caractéristique, c'est l'autonomie garantie des collectivités associées. Cette "décentralisation gouvernementale" est essentielle, sans quoi les collectivités perdraient leur caractère étatique et l'organisation fédérale ne tarderait pas à évoluer vers l'État unitaire. Le fédéralisme suppose non pas une fusion, mais une association de collectivités distinctes conservant chacune sa législation, son système juridictionnel, administratif, sanctionnateur, pour tout ce qui correspond à leurs domaines respectifs de solidarité particulière. Tant qu'il ne se dégage pas un besoin d'unification correspondant à un intérêt commun, les collectivités composantes restent individualisées. La compétence fédérale ne s'applique qu'à la gestion des affaires d'intérêt commun, notion d'ailleurs évolutive.

C'est la raison fondamentale pour laquelle les collectivités politiques fédéralisées continuent à être considérées comme des États, même dans le cas où leurs gouvernements ont abdiqué toute compétence internationale.

En réalité, il n'y a pas de critère essentiel de la décentralisation et du fédéralisme, puisqu'en dernière analyse, la compétence des gouvernements ou agents décentralisés ou fédéralisés dépend de l'ordre juridique étatique et peut être modifiée par lui. Il n'y a entre l'un et l'autre système qu'une différence de degré; l'un et l'autre comportent pour les autorités locales des pouvoirs autonomes de décision, mais il est un certain degré d'absorption des compétences locales auquel on ne peut plus parler de fédéralisme. On n'en peut plus parler non plus s'il n'y a pas participation des organismes locaux aux activités étatiques, ni garanties constitutionnelles des compétences locales.

Ces deux conditions du fédéralisme, la participation et l'autonomie se réalisent de façons diverses, selon le degré de fédéralisme adopté.

(1) C'est ce que les auteurs qualifient souvent de "participation à la formation de la volonté fédérale". Il n'y a pas plus de volonté fédérale que de volonté étatique, mais seulement, au sein des organes institutionnels, formation de majorités conditionnant la validité juridique des décisions.

(2) Jamais une collectivité de valeur 1000 ne consentira à être mise sur le même pied qu'une collectivité de valeur ou de

volume 10, à laisser prendre des décisions majoritaires par une majorité de 6 x 10 contre 1000 x 1. La constitution normale des organes fédéraux (et c'est aussi l'équité), doit donc partir du principe de la proportionnalité. Sans doute peut-il y avoir des difficultés pratiques considérables à établir la base de cette proportionnalité : le volume n'est pas tout (notamment le chiffre de la population), d'autres facteurs doivent entrer en ligne de compte : richesse, industrialisation, culture, etc. Comme dans toute "société" il y a lieu de tenir compte des "apports". C'est une question de dosage et d'équité, non d'arithmétique. Répétons-le, la solution - difficile - exige, au moment de la conclusion du Pacte fédéral ou de ses modifications, un esprit de volonté d'accord et de bonne volonté en vue de réaliser un équilibre par des sacrifices mutuels, équilibre qui d'ailleurs, sera sujet à révisions.

Fiche n°4
L'HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

BIBLIOGRAPHIE

Pour l'ensemble des documents d'Histoire constitutionnelle française utiles à ces séances, il convient de se reporter aux ouvrages cités dans la bibliographie du plan de cours, sous les rubriques " Recueils " et " Histoire ".

DOCUMENTS

- Document 1 :** Tableau récapitulatif sommaire : "Les anciennes Constitutions de la France".
Document 2 : CAPITANT (R.), "Régimes parlementaires", *Mélanges Carré de Malberg*, Sirey, 1933, pp. 33-47 (extraits).
Document 3 : La crise du 16 mai 1877
Document 4 : Message du Président Grévy au Sénat, le 6 février 1879 ("Constitution Grévy").
Document 5 : DE GAULLE (C.), *Discours de Bayeux*, 16 juin 1946 (extraits).
Document 6 : DEBRE (M.), *Discours devant le Conseil d'État*, 27 août 1958 (extraits).

EXERCICES SUGGÉRÉS :

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

- *Les décrets-lois*
- *Instabilité gouvernementale et instabilité politique*
- *La continuité républicaine de 1939 à 1946.*
- *La présidence du Conseil*
- *La théorie des cycles constitutionnels*
- *L'idée républicaine de 1792 à 1875*
- *"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'État.*
- *La validité de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958.*
- *Le legs de la IV^{ème} à la V^{ème} République*

Épreuve pratique : Commentaire de documents

- *Commenter le document 6.*

CONSTITUTION	POUVOIR LEGISLATIF	POUVOIR EXECUTIF	COLLEGE ELECTORAL	FONDEMENTS et CARACTERISTIQUES
Constitution du 3 septembre 1791	Une assemblée unique L'Assemblée Nationale Législative. Elle est puissante, a l'initiative des lois et le pouvoir de les faire, fixe les dépenses publiques, etc.	Le Roi <i>A l'exclusivité du pouvoir exécutif.</i> Désigne seul les ministres, est délégué à la sûreté extérieure du Royaume. En matière législative, a le droit de veto.	L'élection des membres de l'Assemblée Nationale a lieu à deux degrés par l'intermédiaire des assemblées primaires et des assemblées électorales.	Cette constitution est basée sur le principe de la souveraineté nationale et celui de la séparation des pouvoirs ; Le régime institué est un régime représentatif.
Constitution de l'an I 24 juin 1793	Une assemblée unique qui « propose » les lois et « rend » les décrets ; La législature est d'un an.	Un Conseil exécutif de 24 membres Simple intermédiaire entre les « agents en chef de l'Administration » et l'Assemblée.	Des assemblées primaires procèdent directement à l'élection des députés.	Institution de la République et proclamation de la souveraineté populaire.
Constitution de l'an III 5 fructidor an III (22 août 1795)	Deux Conseils : a- Le Conseil des Cinq-Cents, qui a l'initiative des lois, b- Le Conseil des Anciens, qui les vote. Le pouvoir de décision appartient aux Cinq-Cents.	Un collège de 5 membres Le Directoire. Le Directoire est nommé par le corps législatif. Il gouverne, possède le pouvoir réglementaire, mais n'administre pas.	Retour au régime censitaire et réapparition de la distinction entre les assemblées primaires et les assemblées électorales.	Retour aux principes de 1791 (Séparation des pouvoirs et régime représentatif). Mais on maintient la forme républicaine et la souveraineté populaire
Constitution de l'an VIII 22 frimaire an VIII 25 décembre 1799	Quatre assemblées a- <i>Le Conseil d'Etat par ailleurs Conseil du Gouvernement propose les lois</i> b- <i>Le Tribunal (100 membres) les discute,</i> c- <i>Le Corps Législatif (300 membres) les vote sans les discuter</i> d- <i>Le Sénat (80 membres) gardien de la Constitution.</i>	Trois Consuls, Nommés pour dix ans, constituent le Gouvernement. Le Premier Consul a seul les pouvoirs de décision.	Le suffrage censitaire redevient universel. En revanche, la fonction du corps électoral est considérablement réduite par le système des listes (liste de confiance communale, départementale et nationale).	Par cette constitution survivent altérés les principes révolutionnaires (République, souveraineté nationale) Mais la primauté est au Gouvernement, représentant de la Nation qui lui confie le pouvoir au moyen du plébiscite.
Constitution de l'an X Sénatus-Consulte du 14 thermidor an X 2 août 1802	Même organisation que ci dessus sauf que le Sénat a ses pouvoirs renforcés et que le Tribunal est réduit à 50 membres.	Le Consulat à Vie pour Bonaparte qui, pratiquement comme ses collègues et son éventuel successeur a le droit de ratifier les traités de paix et d'alliance.	Le Corps électoral se voit rendre au moins en principe la fonction d'élire.	Renforcement du Gouvernement personnel.
Constitution de l'an XII Sénatus-Consulte du 28 floréal an XII 18 mai 1804	Maintien des organismes ci dessus avec prééminence du Sénat, dont sont membres les princes français, les grands dignitaires, etc. Le Sénatus-Consulte du 18 août 1807 supprime le Tribunal.	L'Empereur Institution de l'Empire héréditaire au profit de Napoléon Bonaparte	Pas de nouveau remaniement	Consacre la dictature napoléonienne. Toutefois survit l'affirmation de la souveraineté nationale.
Charte du 4 juin 1818	Deux chambres a- <i>La Chambre des Pairs dont certains membres sont nommés à vie par le roi, d'autres héréditaires</i> b- <i>La Chambre des Députés des départements, élus par les collèges électoraux pour sept ans.</i>	Le Roi Propose la loi, la sanctionne et la promulgue, a seul le pouvoir exécutif et peut dissoudre la Chambre des Députés. Entre les Chambres et le Roi se situent les ministres : le ministère du cabinet devient un organe autonome.	Le Corps électoral est censitaire. Pour être électeur, il faut payer 300 francs-or d'impôts directs, et avoir 30 ans d'âge.	Cette charte a un caractère réactionnaire. Elle est octroyée par le Roi à son peuple. Elle consacre le principe de la souveraineté royale. En fait, elle établit une monarchie limitée, basée sur la représentation censitaire et sur le concours des pouvoirs.
Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 23 avril 1815	Deux chambres a- <i>Une Chambre des Pairs</i> b- <i>Une Chambre des Représentants.</i>	L'Empereur		C'est un Empire selon la Charte.
Charte du 14 août 1830	Deux chambres a- <i>La Chambre des Pairs dont les séances deviennent publiques. L'hérédité de la pairie sera par ailleurs abolie par la loi du 22 décembre 1830</i> b- <i>La Chambre des Députés qui désigne son président pour cinq ans.</i>	Le Roi Partage avec les Chambres, désormais l'initiative des lois. Voit préciser et limiter son pouvoir réglementaire.	Le Corps électoral est élargi. On est électeur à 25 ans, éligible à 30. Le cens est ramené de 300 à 200 francs.	La Charte de 1830 institue une monarchie révolutionnaire, basée sur la souveraineté nationale. La royauté n'est plus que représentative, le parlementarisme est dualiste.
Constitution du 4 novembre 1848	Une Chambre unique, l'Assemblée Législative, élue pour trois ans. Comprenant 750 membres.	Le Président de la République, élu pour quatre ans. C'est le Chef unique de l'exécutif, mais dans plusieurs cas, on lui impose la collaboration du Conseil d'Etat	Le suffrage universel est institué, il suffit pour être électeur d'avoir 21 ans et de jouir de ses droits civils et politiques. Le Corps Electoral élit l'Assemblée et le Président	Ce nouveau régime républicain est représentatif. Sont proclamés la souveraineté populaire et le principe de la séparation des pouvoirs.
Constitution de l'an 1852 Sénatus-Consulte du 14 janvier 1852, modifié par les sénatus-Consulte des 2 février 1861, 31 déc. 1861, 18 juillet 1866, 6 septembre 1869 et 21 mai 1870, ainsi que par diverses lois.	Trois Assemblées : a- <i>le Conseil d'Etat soutient devant les Chambres les projets de lois du gouvernement.</i> b- <i>Le Corps Législatif (260 députés élus pour six ans) sanctionne la loi plus qu'il ne la fait.</i> c- <i>Le Sénat inamovible, est le gardien de la Constitution et des libertés publiques.</i>	D'abord le Prince-Président Louis Napoléon Bonaparte, élu pour dix ans, puis l'Empereur (Sénatus-Consulte du 7 novembre 1852). Son rôle est de gouverner. Il peut prendre l'initiative des lois ordinaires, et promulgue tous les textes. Les ministres ne dépendent que de lui.	Le suffrage universel est maintenu. Il s'exerce de deux façons, soit par le plébiscite (constituant ou personnel), soit par l'élection des Députés au corps législatif.	La Restauration impériale amène un régime de césarisme démocratique qui évoluera à partir de 1860 vers le libéralisme. Le scrutin adopté est le scrutin uninominal.
Constitution de 1875 Lois constitutionnelles des 24, 25 février et 16 juillet 1875 modifiées par les lois des 29 juillet 1879 et 1 ^{er} août 1884.	Deux Chambres : a- <i>la Chambre des Députés</i> b- <i>Le Sénat.</i> <i>L'initiative des lois leur appartient, concurremment au Président de la République. Tant qu'il n'y a pas accord entre les deux Chambres, leurs décisions sont sans effet et la « navette » se poursuit.</i>	Le Président de la République, élu pour sept ans par les deux Chambres réunies en Congrès. Il nomme les ministres, délibère et décide avec eux de l'action gouvernementale. Tous ses actes doivent être contresignés. Il peut dissoudre la Chambre des Députés avec l'assentiment du Sénat.	La Chambre des Députés est nommée par le suffrage universel direct (le droit de vote est toutefois suspendu pour les militaires). L'élection, est majoritaire. Les Sénateurs sont élus au suffrage universel indirect	Cette constitution ne comporte aucun élément spécifiquement nouveau : République, souveraineté nationale et parlementaire, régime représentatif, gouvernement. L'innovation réside dans leur réunion.
Loi Constitutionnelle du 10 juillet 1940 (Actes constitutionnels de 1940, 1941 et 1942).	Le Chef de l'Etat en Conseil des Ministres, en attendant la formation de nouvelles assemblées. A partir de 1942, le Chef du Gouvernement.	Le Chef de l'Etat, à partir de 1942. Le Chef du gouvernement nommé par lui et responsable devant lui. Ils ont la plénitude du pouvoir gouvernemental.	Un texte ultérieur devrait fixer le mode d'élection des nouvelles assemblées, à laquelle il ne fut jamais procédé.	Régime dont le principe est celui d'un Etat autoritaire et caractérisé par la personnalisation, l'affranchissement et la concentration de l'autorité.
Loi Constitutionnelle du 2 novembre 1945	Une Chambre unique : l'Assemblée Nationale Constituyente, chargée d'élaborer la nouvelle Constitution. Elle nomme le Chef du Gouvernement et partage avec lui l'initiative des lois.	Le Gouvernement qui outre son pouvoir exécutif, promulgue les lois et peut demander à l'Assemblée une seconde délibération.	La Loi de 1945 fait disparaître les deux restrictions essentielles mises à l'universalité du suffrage en instituant l'électorat pour les femmes et en rendant aux militaires le droit de vote.	Cette Constitution, fixe le régime provisoire de la France jusqu'à l'entrée en vigueur de la Constitution définitive.
Constitution du 27 octobre 1946, (modifiée par la loi constitutionnelle du 7 décembre 1954).	Le Parlement qui se compose de l'Assemblée Nationale et du Conseil de la République. Deux Assemblées : le Conseil Economique et l'Assemblée de l'Union française jouent un rôle consultatif.	Le Président de la République et le Conseil des Ministres.	L'Assemblée Nationale est élue au suffrage universel direct. (Scrutin de liste départementale majoritaire à un tour avec apparentement et vote préférentiel). Le Conseil de la République est élu au suffrage universel indirect.	Cette Constitution définit les institutions de la France et de l'Union française.

Document 2 :

La monarchie limitée ne possède encore aucune des caractéristiques du régime parlementaire; car les ministres, subordonnés au monarque ou au président, s'absorbent dans l'unité de l'Exécutif et l'indépendance des pouvoirs exclut leur responsabilité politique.

Mais le régime parlementaire va bientôt s'annoncer par l'apparition d'un nouveau pouvoir, que Benjamin Constant appelle le " pouvoir ministériel " par opposition au " pouvoir royal ", et qui, réalisant une scission au sein de l'Exécutif, vient rompre le dualisme de la monarchie limitée. Les ministres s'émancipent, se libèrent du monarque et forment un organe de gouvernement distinct. En même temps ils se groupent en collège, deviennent un conseil, un " cabinet ", afin de retrouver dans leurs délibérations en commun le principe d'unité qu'ils recevaient autrefois de leur subordination individuelle au chef d'État. Enfin ils conquièrent une zone de compétence propre qui se trouve retranchée à la compétence du monarque, et qui, par son étendue, fait d'eux l'organe prépondérant du gouvernement. Alors se trouve réalisé le *gouvernement de cabinet*.

A lui seul, lorsqu'il n'est pas accompagné de la responsabilité politique des ministres, le gouvernement de cabinet n'est pas encore le régime parlementaire; il n'est qu'un acheminement vers celui-ci. Il eut, d'ailleurs, sa période d'application sous la Restauration et forma alors vraiment la transition entre la monarchie de 91, imitée de Montesquieu, et la monarchie parlementaire de juillet. A la même époque il eut ses théoriciens, dont le premier est Benjamin Constant. Cet auteur ne connaît et ne revendique d'autre responsabilité pour les ministres qu'une responsabilité pénale et tout au plus une responsabilité morale. Ni dans son œuvre, ni d'ailleurs dans le droit positif de la Restauration, n'existe ce qu'on appelle aujourd'hui la responsabilité politique des ministres et qui est la condition du régime parlementaire. Le seul apport vraiment original, et d'ailleurs capital, de Benjamin Constant est la distinction entre " pouvoir ministériel " et " pouvoir royal ". Il est donc bien le théoricien du gouvernement de cabinet.

Mais, si la Restauration ne connut pas pleinement le régime parlementaire, elle en prépara pourtant l'avènement d'une autre façon encore. C'est qu'elle vit se développer chez le monarque, pour autant du moins qu'on songe à Louis XVIII, un esprit de conciliation, qui, sans aller jusqu'à le faire renoncer aux prérogatives de l'Exécutif, le porta du moins à n'en faire usage qu'avec une modération qui bien souvent permit le développement d'un véritable parlementarisme de fait, sinon de droit. Sans doute, l'Exécutif a conservé toutes ses prérogatives. Il reste indépendant en face des assemblées. Le régime s'inspire toujours de cet idéal d'opposition et de discussion cher à Montesquieu; mais, après l'expérience de la période révolutionnaire, après les crises qui, soit pendant le règne de Louis XVI, soit sous le Directoire, ont montré le danger des conflits irréductibles, on comprend enfin l'idée profonde de l'auteur chez qui le conflit des pouvoirs n'est que le moyen de leur " concert ", et pour qui la divergence des opinions doit précéder leur synthèse. La sagesse du Roi lui fait apercevoir que la Charte lui commande en fait, sinon en droit, de céder parfois, de ne jamais abuser de ses prérogatives, de pousser lui-même à ces transactions dont sera faite la vie du régime. Il comprend le danger du veto obstiné de Louis XVI et il recherche l'accord avec la majorité des Chambres comme une condition du fonctionnement paisible et normal de la Charte. Il n'est pas - et les ministres non plus - juridiquement tenu de se soumettre; mais il préférera bien souvent se séparer des cabinets qui n'ont pas su

garder la confiance des assemblées, plutôt que de les maintenir au pouvoir contre le gré de celles-ci. Ainsi se développe une sorte de parlementarisme octroyé par la sagesse du Roi, mais toujours révoquant. Les doctrinaires, en 1816, n'en ont pas encore pris conscience, dans le célèbre débat où Royer-Collard et de Serre prennent la parole pour exalter les prérogatives royales; mais Guizot, le plus jeune et le premier parmi eux, écrira bientôt que " l'harmonie des pouvoirs " est la condition du fonctionnement de la Charte. Déjà, d'ailleurs, et avec un incomparable éclat, Chateaubriand avait affirmé l'impérieuse obligation de fait qui, sous l'empire de la Charte, impose aux ministres de " disposer de la majorité ". Sans majorité, ni budget, ni législation, ni gouvernement possibles. Si la majorité change de camp, écrit-il, " le ministre reste et le gouvernement s'en va ". Toute la théorie de la Restauration est dans ces quelques mots. " Le gouvernement s'en va " avec la confiance de l'assemblée; c'est bien ce qu'a compris Louis XVIII, c'est bien ce que les 221 rappelleront à Charles X. " Mais le ministre reste ", car juridiquement et en droit strict il peut rester : " la majorité, comme dit encore Chateaubriand, ne peut pas physiquement le prendre par le manteau et le mettre dehors ". C'est le signe que le régime parlementaire n'est pas encore entièrement constitué.

C'est de 1830 que date la responsabilité politique des ministres, et du même coup le régime parlementaire. Thiers l'a constaté au lendemain même de la Révolution, le véritable résultat de celle-ci a été d'introduire " le principe de la déférence au vœu de la majorité des Chambres ". Ce principe, le nouveau roi, Louis-Philippe " l'a admis et irrévocablement fondé, le jour où, dans le Palais-Bourbon, tête nue, la main levée, entouré de sa famille, des pairs, des députés, des chefs de l'armée, de tous les Français enfin qu'il était possible de faire assister à ce contrat auguste, il a accepté la couronne aux conditions de la Charte ". " Pour ce principe, ajoute-t-il, il valait la peine de faire une révolution ".

Ce principe, nous l'appelons aujourd'hui la responsabilité politique des ministres, et nous entendons par là l'obligation juridique pour ceux-ci de se démettre s'ils perdent la confiance de l'assemblée. (...)

Le régime parlementaire est donc le gouvernement d'un cabinet responsable devant l'assemblée. Gouvernement de cabinet et responsabilité ministérielle en sont les traits essentiels. Le chef d'État, au contraire, vestige du régime de la séparation des pouvoirs, sans doute arrive encore à s'y faire place, mais n'est plus qu'une institution accessoire qui va déclinant et puis disparaissant à mesure qu'évolue le régime. C'est précisément ce qui va nous permettre de distinguer divers types de parlementarisme.

Ces types sont au nombre de trois. Dans le premier, le chef d'État jouit encore de prérogatives puissantes qui lui permettent d'intervenir efficacement dans la vie politique : c'est le *parlementarisme orléaniste*, dont la Monarchie de juillet reste l'exemple le plus pur. Dans le second, le chef d'État a complètement cessé d'être le chef du pouvoir exécutif, bien qu'il en garde le titre; son rôle peut être encore utile, mais son influence véritable n'est plus guère que morale : c'est le *parlementarisme occidental*, qui fonctionne en Angleterre depuis le temps de la reine Victoria et en France depuis 1877. Enfin, dans le troisième type, le chef d'État a disparu; deux organes se trouvent seulement en présence, le Parlement et le Cabinet responsable; c'est le *parlementarisme prussien*, tel qu'il a été organisé dans divers " pays " allemands par les constitutions d'après-guerre. Chacun de ces trois types constitue un régime bien distinct dont les règles peuvent être précisées. Celles-ci ne se trouvent pas, est-il

utile de le rappeler, dans les constitutions écrites, si du moins l'on fait abstraction du troisième type. En vérité les textes, la Constitution de 1875 comme les Chartes, en sont restés à la notion de monarchie limitée, et il a fallu que les mots changent de sens, comme en témoigne l'expression "responsabilité" ministérielle, pour que fût quelque peu masquée leur contradiction au droit positif. Mais, sinon dans les textes, dans les doctrines politiques les différents types que nous avons distingués existent, et tour à tour l'évolution coutumière leur a donné valeur de constitutions positives. Nous allons brièvement en dégager les règles essentielles. (...)

Pratiquement, ce type de parlementarisme se caractérise par le droit pour le chef d'État de *révoquer les ministres*. Toute la théorie du régime s'explique par cette prérogative. C'est grâce à elle, en effet, que le monarque, - ou le président, - s'il n'a plus directement l'exercice du gouvernement, dispose du moins encore d'un puissant moyen d'action sur celui-ci. Il laisse ses ministres gouverner; mais il les contrôle, et, s'ils viennent à perdre sa confiance, il les congédie pour confier le gouvernement à une nouvelle équipe dont il puisse attendre une politique plus conforme à ses vues personnelles. Le chef d'État, de par ce droit de révocation, se trouve donc en face du cabinet dans une situation tout à fait semblable à celle qu'occupe le Parlement; car les ministres doivent à chaque instant gouverner avec la confiance du roi aussi bien que de l'assemblée; ils peuvent être congédiés par l'un et renversés par l'autre; ils doivent constamment réaliser sur leur politique l'accord des deux pouvoirs. Ainsi le cabinet est bien, dans cette variété de parlementarisme, l'instrument de collaboration qu'y découvrent nos auteurs. Placé au lieu de convergence des deux pouvoirs, subissant leur double impulsion sous forme de double responsabilité, il a pour mission de réaliser le concert de leurs puissances.

Ce droit de révocation peut, d'ailleurs, s'exercer, soit directement - il faut alors admettre que le contreseing sera donné par le nouveau ministre, - soit de façon indirecte, sous forme de retrait de confiance entraînant la démission des ministres. Le chef d'État, au lieu de recourir à une révocation formelle, peut se contenter de refuser sa signature à ses ministres, retirant par conséquent à ceux-ci toute possibilité de gouverner et les obligeant par là même à se démettre. C'est à ce procédé que Louis-Philippe eut recours par deux fois pour se débarrasser de Thiers. Dans ce cas, la symétrie entre les prérogatives royales et les prérogatives parlementaires est encore plus frappante; le refus de signature du roi a le même effet qu'un vote de défiance; il met en jeu une véritable responsabilité ministérielle.

Le droit de renverser les ministres, sous l'une ou l'autre forme, s'accompagne habituellement, aux mains du chef d'État, du droit de dissoudre l'assemblée. Ce qui revient à dire que la dissolution, en régime orléaniste, est une dissolution royale ou présidentielle et non pas une dissolution gouvernementale. Il est indispensable, en effet, de faire cette distinction, à la suite de Bagehot et de Prévost-Paradol; car la dissolution ne caractérise le parlementarisme dans son premier type qu'autant qu'elle est une prérogative personnelle du chef de l'État. Les conflits qui peuvent naître entre les pouvoirs sont bien, dans ce régime, des conflits entre le monarque et le Parlement. Les ministres n'y participent pas, sinon comme arbitres dont le rôle est de chercher une solution et d'amener un accord. Si le conflit persiste, malgré l'existence et les efforts du cabinet, c'est que le compromis ministériel n'a pu aboutir, et c'est bien alors le chef d'État et le Parlement qui se trouvent opposés l'un à l'autre par-dessus le ministère. Aussi est-ce le monarque, en cette hypothèse, et non ses ministres, qui recourt à la dissolution. C'est le monarque qui en appelle à son peuple; c'est sa politique

personnelle qu'il donne à juger aux électeurs, opposée à la politique de la majorité. Il n'y a pas de politique ministérielle distincte qui puisse se proposer au suffrage, car celle-ci n'existe qu'autant qu'elle marque l'accord des deux pouvoirs. En période de conflit, ou bien les ministres se démettent, s'ils sont fidèles à la majorité, ou bien ils restent en place, s'ils sont fidèles au roi, mais pour devenir les simples représentants de sa politique.

En résumé, le régime parlementaire, dans son premier type, tel qu'il fonctionne au temps de Louis-Philippe, laisse entre les mains du monarque deux prérogatives essentielles : la révocation des ministres et la dissolution de la Chambre.

Ce système, qui, dans une très large mesure, est celui de la Constitution de Weimar, dans son esprit et dans sa pratique la plus récente, a cessé de s'appliquer, au contraire, en Angleterre et en France. Il a été remplacé dans ces deux pays, et dans tous ceux qui ont fait leurs constitutions à l'image des leurs, par une nouvelle variété du régime parlementaire.

Document 3 :

Lettre du maréchal de Mac-Mahon à Jules Simon, 16 mai 1877.

Monsieur le Président du Conseil,

Je viens de lire dans le *Journal Officiel* le compte rendu de la séance d'hier.

J'ai lu avec surprise que ni vous ni le garde des Sceaux n'aviez fait valoir à la tribune toutes les graves raisons qui auraient pu prévenir l'abrogation d'une loi sur la presse votée, il y a moins de deux ans, sur la proposition de M. Dufaure et dont tout récemment vous demandiez vous-même l'application aux tribunaux; et cependant dans plusieurs délibérations du Conseil et dans celle d'hier matin même, il avait été décidé que le Président du Conseil et le garde des Sceaux se chargeraient de la combattre.

Déjà on avait pu s'étonner que la Chambre des Députés, dans ses dernières séances, eût discuté toute une loi municipale, adopté même une disposition dont au Conseil des ministres vous avez vous-même reconnu tout le danger, comme la publicité des délibérations des conseils municipaux, sans que le ministre de l'intérieur eût pris part à la discussion.

Cette attitude du chef du cabinet fait demander s'il a conservé sur la Chambre l'influence nécessaire pour faire prévaloir ses vues.

Une explication à cet égard est indispensable, car si je ne suis pas responsable comme vous envers le parlement, j'ai une responsabilité envers la France, dont aujourd'hui plus que jamais je dois me préoccuper.

Agréez, Monsieur le Président du Conseil, l'assurance de ma plus haute considération.

Intervention de Léon Gambetta à la Chambre des députés, 17 mai 1877.

Qu'est-ce que nous venons demander ? Que la Constitution soit une réalité ; que le gouvernement du pays par le pays, ce gouvernement pour lequel la nation française combat depuis bientôt quatre-vingt dix ans, soit loyalement et réellement pratiqué. Et nous disons à M. le Président de la République : Non ! elle n'est pas vraie, elle n'est pas vraie, cette phrase que vous ont suggérée des conseillers bien connus, et dans laquelle vous prétendez que vous auriez une responsabilité en dehors de votre responsabilité légale, une responsabilité au-

dessus de la responsabilité du Parlement, au-dessus de la responsabilité de vos ministres, au-dessus de la responsabilité qui vous est déparée et qui est déterminée, limitée par la Constitution ! Ce sont ces conseillers qui vous engagent, qui vous précipitent dans la voie fatale, en étendant votre responsabilité au-delà des limites protectrices que lui assigne la Constitution du 25 février 1875 ; ce sont eux qui sont vos véritables ennemis et qui vous mènent à votre perte ! (...)

Messieurs, voici l'ordre du jour qui a été délibéré par la représentation parlementaire de tous les groupes de cette Chambre qui forment la majorité républicaine :

“ La Chambre,

“ Considérant qu'il lui importe dans la crise actuelle et pour remplir le mandat qu'elle a reçu du pays, de rappeler que la prépondérance du pouvoir parlementaire, s'exerçant par la responsabilité ministérielle, est la première condition du gouvernement du pays par le pays, que les lois constitutionnelles ont eu pour but d'établir ;

“ Déclare que la confiance de la majorité ne saurait être acquise qu'à un cabinet libre de son action et résolu à gouverner suivant les principes républicains qui peuvent seuls garantir l'ordre et la prospérité au dedans et la paix en dehors,

“ Et passe à l'ordre du jour. (...)

Nombre de votants: 496

Majorité absolue : 249

Pour l'adoption : 347

Contre : 149

Message aux Chambres du Président de la République, 18 mai 1877.

Messieurs les sénateurs, Messieurs les députés, j'ai dû me séparer du ministère que présidait M. Jules Simon et en former un nouveau. (...)

Tous mes conseillers sont, comme moi, décidés à pratiquer loyalement les institutions et incapables d'y porter aucune atteinte. Je livre ces considérations à vos réflexions comme au jugement du pays.

Pour laisser calmer l'émotion qu'ont causée les derniers incidents, je vous inviterai à suspendre vos séances pendant un certain temps. Quand vous le comprendrez, vous pourrez vous mettre, toute autre affaire cessante, à la discussion du budget, qu'il est si important de mener bientôt à terme. (...)

Mes ministres vont vous donner lecture du décret qui, conformément à l'article 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, ajourne les Chambres pour un mois. (...)

Le Président de la République française,

Vu l'article 2 de la loi du 16 juillet 1875,

Décrète :

ART. 1er. Le Sénat et la Chambre des députés sont ajournés au 16 juin 1877.

ART. 2. Le présent décret sera porté au Sénat par le président du conseil, et à la Chambre des députés par le ministre de l'intérieur.

Message du maréchal de Mac-Mahon au Sénat, 16 juin 1877.

Messieurs les sénateurs, (...)

Le mois de prolongation qui vient de s'écouler pouvait servir à apaiser les esprits et à leur rendre le calme nécessaire aux discussions d'affaires. Ce résultat n'a pas été obtenu. A peine la prorogation était-elle prononcée que plus de trois cents députés protestaient, dans un manifeste dont vous connaissez les termes, contre l'usage que j'avais fait de mon droit constitutionnel. (...)

Ce manifeste a été répandu à profusion. Un grand nombre de ceux qui l'ont signé l'ont accompagné, soit de lettres à leurs électeurs, soit de discours prononcés dans des réunions nombreuses. Quelques-uns même, à l'abri de l'immunité parlementaire, se sont servis d'expressions telles que la justice a dû sévir contre les journaux qui les reproduisaient.

Une telle agitation ne pourrait se prolonger sans causer un trouble profond. (...)

Le Président de la République,

Vu l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, relative à l'organisation des pouvoirs publics,

Fait connaître au Sénat son intention de dissoudre la Chambre des députés et lui demande son avis conforme.

Message du maréchal de Mac-Mahon aux Chambres, 14 décembre 1877.

Messieurs les sénateurs, Messieurs les députés, les élections du 14 octobre ont affirmé, une fois de plus, la confiance du pays dans les institutions républicaines.

Pour obéir aux règles parlementaires, j'ai formé un cabinet choisi dans les deux Chambres, composé d'hommes résolus à défendre et à maintenir ces institutions par la pratique sincère des lois constitutionnelles.

L'intérêt du pays exige que la crise que nous traversons soit apaisée ; il exige avec non moins de force qu'elle ne se renouvelle pas.

L'exercice du droit de dissolution n'est, en effet, qu'un mode de consultation suprême auprès d'un juge sans appel, et ne saurait être érigé en système de gouvernement. J'ai cru devoir user de ce droit, et je me conforme à la réponse du pays.

La Constitution de 1875 a fondé une République parlementaire en établissant mon irresponsabilité, tandis qu'elle a institué la responsabilité solidaire et individuelle des ministres.

Ainsi, sont déterminés nos devoirs et nos droits respectifs. L'indépendance des ministres est la condition de leur responsabilité.

Ces principes tirés de la Constitution sont ceux de mon gouvernement.

Document 4 :

Message du Président Grévy au Sénat, le 6 février 1879

M. Waddington (*ministre des affaires étrangères, président du conseil*) : Messieurs les sénateurs, je vais avoir l'honneur de lire au Sénat le message de M. le président de la République :

“ Messieurs les sénateurs,

L'Assemblée nationale, en m'élevant à la présidence de la République, m'a imposé de grands devoirs. Je m'appliquerai sans relâche à les accomplir, heureux si je puis, avec le

concours sympathique du Sénat et de la Chambre des députés, ne pas rester au-dessous de ce que la France est en droit d'attendre de mes efforts et de mon dévouement. (*Très-bien ! à gauche*)

Soumis avec sincérité à la grande loi du régime parlementaire, je n'entrerai jamais en lutte contre la volonté nationale, exprimée par ses organes constitutionnels. (*Vive approbation sur les mêmes bancs*)

Dans les projets de lois qu'il présentera au vote des Chambres et dans les questions soulevées par l'initiative parlementaire, le Gouvernement s'inspirera des besoins réels, des vœux certains du pays, d'un esprit de progrès et d'apaisement : il se préoccupera surtout du maintien de la tranquillité, de la sécurité, de la confiance, le plus ardent des vœux de la France, le plus impérieux de ses besoins. (*Très-bien ! à gauche et au centre*)

Dans l'application des lois, qui donne à la politique générale son caractère et sa direction, il se pénétrera de la pensée, qui les a dictées. Il sera libéral, juste pour tous, protecteur de tous les intérêts légitimes, défenseur résolu de ceux de l'État. (*Nouvelle approbation*)

Dans sa sollicitude pour les grandes institutions qui sont les colonnes de l'édifice social, il fera une large part à notre armée, dont l'honneur et les intérêts seront l'objet constant de ses plus chères préoccupations. (*Très-bien ! Très-bien !*)

Tout en tenant un juste compte des droits acquis et des services rendus, aujourd'hui que les deux grands pouvoirs sont animés du même esprit, qui est celui de la France, il veillera à ce que la République soit servie par des fonctionnaires qui ne soient ni ses ennemis, ni ses détracteurs. (*Applaudissements à gauche*)

Il continuera à entretenir et développer les bons rapports qui existent entre la France et les puissances étrangères, et à contribuer ainsi à l'affermissement de la paix générale. (*Très-bien !*)

C'est par cette politique libérale et vraiment conservatrice, que les grands pouvoirs de la République, toujours unis toujours animés du même esprit, marchant toujours avec sagesse, feront porter ses fruits naturels au Gouvernement que la France, instruite par ses malheurs, s'est donné comme le seul qui puisse assurer son repos et travailler utilement au développement de sa prospérité, de sa force et de sa grandeur. ”(*Applaudissements prolongés à gauche et au centre*)

Le Président de la République française,

Signé : Jules Grévy

Par le Président de la République,

Le président du Conseil, ministre des affaires étrangères,

Signé : Waddington

Document 5 :

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 où 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 6 :

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. (...)

Fiche n°5

LE PEUPLE SOUVERAIN

BIBLIOGRAPHIE

- “La représentation”, *Droits* n° 6, 1987 ; “La représentation proportionnelle”, *Pouvoirs* n° 32, BACOT (G.), *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, Éd. CNRS, 1985.
- CLAVREUL (C.), *L'influence de la théorie d'E. Sieyès sur les origines de la représentation*, th. Paris-2, 1982.
- BEAUD (O.), *La puissance de l'État*, PUF (coll. Leviathan), 1994.
- COTTERET (J.-M.), *Les systèmes électoraux*, PUF (Que Sais-je ?), 1994.
- GAXIE (D.), *La démocratie représentative*, Montchrestien (Clefs), 1996.
- GRISEL (E.), *Initiative et referendum populaire. Traité de la démocratie semi-directe en Suisse*, IDP, Lausanne, 1995.
- MANIN (B.), *Principes du gouvernement représentatif*, Seuil, 1995.
- MASCLET (J.-C.), *Droit électoral*, PUF (Droit fondamental), 1989.
- RIGAUDIERE (A.), “L'invention de la souveraineté”, *Pouvoirs* n° 67, p. 5 et s.
- FORUM DES DROITS SUR L'INTERNET, *Le Vote électronique*, Recommandation du 25 sept. 2003.

DOCUMENTS

- Document 1 :** BODIN (J.), *Les six livres de la République*, 1^{er} livre, chap. X, (extraits).
- Document 2 :** ROUSSEAU (J.-J.), *Du Contrat social*, in *Œuvres complètes*, Paris, Gallimard, 1964, t. III, livre III, chap. XV.
- Document 3 :** CARRE DE MALBERG (R.), *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Sirey, 1920-1922, t. I, p. 86-88.
- Document 4 :** HAURIOU (M.), *Précis de droit constitutionnel*, Paris, 1929, pp. 89-90, 174-175.
- Document 5 :** Note de synthèse du Rapport Larché, *Doc. Sénat 1994-1995*, n° 392, t. II.
- Document 6 :** DEBRE (M.), *La République et son pouvoir*, 1950.
- Document 7 :** BREHIER (T.), “Une longue histoire tourmentée : 11 lois en 120 ans”, *Le Monde*, 14 nov. 1991.
- Document 8 :** GROSSER (A.), *La République fédérale d'Allemagne*, PUF (Que Sais-je), 1967.
- Document 9 :** “Le vote obligatoire”, *Etude de législation comparée* n° LC 121, Sénat, mai 2003 (extraits).
- Document 10 :** “La place des femmes dans la vie politique”, *Etude de législation comparée* n° LC 64, Sénat, 1999 (extraits).
- Document 11 :** “Modalités de vote au sein de l'Union européenne”, Forum des droits sur l'Internet, *Le Vote électronique*, Recommandation du 25 septembre 2003 (extrait).

EXERCICES SUGGÉRÉS :

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

- “À partir du moment où le phénomène de la représentation intervient, le détenteur théorique de la souveraineté ne gouverne pas effectivement.” ARON (R.), *Démocratie et totalitarisme*, Gallimard, 1965, p. 100.
- “La très grande pluralité de nos concitoyens n'a ni assez d'instruction, ni assez de loisirs pour s'occuper directement des lois qui doivent gouverner la France; leur avis est donc de nommer des représentants.” SIEYES (E.), *Discours à l'Assemblée constituante*, le 7 septembre 1789.
- “La propriété seule rend les hommes capables de l'exercice des droits politiques.” CONSTANT (B.), *Principes de politique*, in *Œuvres*, Gallimard, 1964, p. 1112.

Épreuve pratique : Commentaire de documents

- Commenter le document 2.

Document 1 :

Première marque de la souveraineté - Et par ainsi nous concluons que la première marque du Prince souverain, c'est la puissance de donner loi à tous en général et à chacun en particulier ; mais ce n'est pas assez, car il faut ajouter, sans le consentement de plus grand, ni de pareil, ni de moindre que soi, il est vrai sujet (...) Sous cette puissance de donner et casser la loi est aussi comprise la déclaration et correction quand elle est si obscure que les Magistrats, sur les cas proposés, trouvent contrariété ou absurdité intolérable. Mais le Magistrat peut ployer la loi et son interprétation, soit en douceur ou en rigueur, pourvu qu'en la ployant il se garde bien de la casser, encore qu'elle semble fort dure ; et s'il fait autrement, la loi le condamne comme infâme.

Document 2 :

(pp. 429-431). CHAPITRE XV. DES DEPUTES OU REPRESENTANS

La Souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point : elle est la même, ou elle est autre; il n'y a point de milieu. Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires; ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le Peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle; ce n'est point une loi. Le peuple Anglois pense être libre; il se trompe fort, il ne l'est que durant l'élection des membres du Parlement; sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien. Dans les courts momens de sa liberté, l'usage qu'il en fait mérite bien qu'il la perde.

L'idée des Représentans est moderne : elle nous vient du Gouvernement féodal, de cet inique et absurde Gouvernement dans lequel l'espece humaine est dégradée, et où le nom d'homme est en deshonneur. Dans les anciennes Républiques et même dans les monarchies, jamais le Peuple n'eut de représentants; on ne connoissoit pas ce mot-là. Il est très singulier qu'à Rome où les Tribuns étoient si sacrés on n'ait pas même imaginé qu'ils pussent usurper les fonctions du peuple, et qu'au milieu d'une si grande multitude, ils n'aient jamais tenté de passer de leur chef un seul Plebiscite. Qu'on juge cependant de l'embarras que causoit quelquefois la foule, par ce qui arriva du tems des Gracques, où une partie des Citoyens donnoit son suffrage de dessus les toits.

Où le droit et la liberté sont toutes choses, les inconvéniens ne sont rien. Chez ce sage peuple tout étoit mis à sa juste mesure : il laissoit faire à ses Licteurs ce que ses Tribuns n'eussent osé faire; il ne craignoit pas que ses Licteurs voulussent le représenter.

Pour expliquer cependant comment les Tribuns le représentoient quelquefois, il suffit de concevoir comment le Gouvernement représente le Souverain. La Loi n'étant que la déclaration de la volonté générale, il est clair que dans la puissance Législative le Peuple ne peut être représenté; mais il peut et doit l'être dans la puissance exécutive, qui n'est que la force appliquée à la Loi. Ceci fait voir qu'en examinant bien les choses on trouveroit que très peu de Nations ont des loix. Quoi qu'il en soit, il est sûr que les Tribuns, n'ayant aucune partie du pouvoir exécutif, ne purent jamais représenter le Peuple romain par les droits de leurs charges, mais seulement en usurpant sur ceux du Sénat.

Chez les Grecs tout ce que le Peuple avoit à faire il le faisoit par lui-même; il étoit sans cesse assemblé sur la place. Il habitoit un climat doux, il n'étoit point avide, des esclaves faisoient ses travaux, sa grande affaire étoit sa liberté.

(pp. 404-405). CHAPITRE IV. DE LA DEMOCRATIE.

Celui qui fait la loi sait mieux que personne comment elle doit être exécutée et interprétée. Il semble donc qu'on ne sauroit avoir une meilleure constitution que celle où le pouvoir exécutif est joint au législatif. Mais c'est cela même qui rend ce Gouvernement insuffisant à certains égards, parce que les choses qui doivent être distinguées ne le sont pas, et que le Prince et le Souverain n'étant que la même personne, ne forment, pour ainsi dire, qu'un Gouvernement sans Gouvernement.

Il n'est pas bon que celui qui fait les loix les exécute, ni que le corps du peuple détourne son attention des vues générales pour la donner aux objets particuliers. Rien n'est plus dangereux que l'influence des intérêts privés dans les affaires publiques, et l'abus des loix par le Gouvernement est un mal moindre que la corruption du législateur, suite infaillible des vues particulières. Alors l'Etat étant altéré dans sa substance, toute réforme devient impossible. Un peuple qui n'abuseroit jamais du Gouvernement n'abuseroit pas non plus de l'indépendance; un peuple qui gouverneroit toujours bien n'auroit pas besoin d'être gouverné.

A prendre le terme dans la rigueur de l'acception, il n'a jamais existé de véritable Démocratie, et il n'en existera jamais. Il est contre l'ordre naturel que le grand nombre gouverne et que le petit soit gouverné. On ne peut imaginer que le peuple reste incessamment assemblé pour vaquer aux affaires publiques, et l'on voit aisément qu'il ne sauroit établir pour cela des commissions sans que la forme de l'administration change.

En effet, je crois pouvoir poser en principe que quand les fonctions du Gouvernement sont partagées entre plusieurs tribunaux, les moins nombreux acquièrent tôt ou tard la plus grande autorité; ne fut-ce qu'à cause de la facilité d'expédier les affaires, qui les y amène naturellement.

D'ailleurs que de choses difficiles à réunir ne suppose pas ce Gouvernement? Premièrement un Etat très petit où le peuple soit facile à rassembler et où chaque citoyen puisse aisément connoître tous les autres : secondement une grande simplicité de moeurs qui prévienne la multitude d'affaires et les discussions épineuses : Ensuite beaucoup d'égalité dans les rangs et dans les fortunes, sans quoi l'égalité ne sauroit subsister longtems dans les droits et l'autorité : Enfin peu ou point de luxe; car, ou le luxe est l'effet des richesses, ou il les rend nécessaires; il corrompt à la fois le riche et le pauvre, l'un par la possession, l'autre par la convoitise; il vend la patrie à la molesse à la vanité; il ôte à l'Etat tous ses Citoyens pour les asservir les uns aux autres, et tous à l'opinion.

Voilà pourquoi un Auteur célèbre a donné la vertu pour principe à la République; car toutes ces conditions ne sauroient subsister sans la vertu : mais faute d'avoir fait les distinctions nécessaires, ce beau génie a manqué souvent de justesse, quelquefois de clarté, et n'a pas vu que l'autorité Souveraine étant par tout la même, le même principe doit avoir lieu dans tout Etat bien constitué, plus ou moins, il est vrai, selon la forme du Gouvernement.

Ajoutons qu'il n'y a pas de Gouvernement si sujet aux guerres civiles et aux agitations intestines que le Démocratique ou populaire, parce qu'il n'y en a aucun qui tende si fortement et si continuellement à changer de forme, ni qui demande plus de vigilance et de courage pour être maintenu dans la sienne. C'est surtout dans cette constitution que le Citoyen doit s'armer de force et de constance, et dire chaque jour de sa vie au fond de son cœur ce que disoit un vertueux Palatin dans la Diète de Pologne : *Malo periculosam libertatem quam quietum servitium.*

Document 3 :

Il va de soi cependant qu'en cette matière comme en toute autre

matière juridique, la terminologie ne peut être satisfaisante qu'à la condition de comporter un terme propre pour chaque concept spécial. Le danger des mots à double sens, c'est d'amener la confusion dans les idées. Malheureusement la langue française est ici assez pauvre de moyens. Le vocabulaire juridique allemand offre plus de ressources et permet plus de clarté dans les théories du droit public. Les Allemands ont à leur service trois termes correspondant aux trois notions distinctes que la littérature française confond sous l'expression unique de souveraineté. Ils ont d'abord le mot *Souveränität*, qu'ils ont pris à la langue française et qu'ils appliquent à la puissance étatique lorsqu'ils veulent marquer son absolue indépendance. Ils ont ensuite le mot *Staatsgewalt*, qui désigne la puissance d'État, en tant que celle-ci consiste en pouvoirs effectifs. Enfin quant aux organes, ils se servent, tout au moins pour désigner le monarque, du mot *Herrscher*, que M. Esmein (*Éléments*, 5^e éd., p. 36) traduit par Maître, et qui éveille en effet l'idée d'un pouvoir de domination et de maîtrise. Malgré tout, la langue française se prêterait, elle aussi, à certaines distinctions nécessaires. S'il convient de garder le vieux mot français de souveraineté dans son sens de puissance superlative, il faut s'abstenir de ce mot quand on veut désigner, non plus la qualité suprême du pouvoir des États souverains, mais ce pouvoir lui-même envisagé dans ses éléments actifs : le terme le mieux approprié est ici celui de *puissance d'État*.

Quant à l'organe suprême de l'État, il peut d'abord sembler parfaitement légitime de le qualifier de souverain. La souveraineté est en effet le caractère d'une puissance qui ne relève d'aucune autre. Or, la puissance dont l'organe suprême a l'exercice, est bien, quant à cet exercice du moins, une puissance superlative, puisque cet organe ne relève d'aucun autre qui lui soit supérieur et qu'il a le pouvoir de vouloir d'une façon absolument libre pour l'État. À côté de la souveraineté de l'État, il semble donc qu'il ne soit pas incorrect de parler, avec M. Esmein et avec G. Meyer (*loc. cit.*), d'une souveraineté *dans* l'État, c'est-à-dire de la souveraineté d'un organe. C'est ainsi que Jellinek lui-même (*Gesetz und Verordnung*, p. 207 et 208) a appliqué la dénomination de souverain à la personne qui détient le pouvoir le plus haut dans l'État. Le droit public français a pris dans cette question une tout autre position. Le principe fondamental dégagé à cet égard par la Révolution française (Déclaration de 1789, art. 3; Const. 1791, tit. III, préambule, art. 1^{er} et 2), c'est que la nation seule est souveraine; et par nation les fondateurs du principe de la souveraineté nationale ont entendu la collectivité " indivisible " des citoyens, c'est-à-dire une entité extra-individuelle, donc aussi un être abstrait, celui-là même en définitive qui trouve en l'État sa personnification. Seule cette personne nationale et étatique est reconnue souveraine. Et les textes précités spécifient qu'en raison de la souveraineté exclusive de la nation, nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qu'en vertu d'une concession et délégation nationales. Dans ces conditions, l'organe suprême de la nation lui-même ne saurait être qualifié de souverain : car son pouvoir qui descend de la Constitution nationale, relève aussi des conditions que la Constitution a mises à son exercice. Il n'est point, dans le système français de la souveraineté nationale, d'organe qui détienne une puissance entièrement indépendante et inconditionnée. C'est ainsi que d'après la Const. de 1875, même l'organe constituant ne possède, suivant l'opinion prédominante, qu'une puissance de révision limitée, c'est-à-dire conditionnée par les résolutions préalables des Chambres portant qu'il y a lieu à révision (V. n° 468 et s. *infra*). Si donc l'on a pu critiquer la terminologie française en tant qu'elle confond les concepts de souveraineté et de puissance étatique, il faut en revanche reconnaître que le point de vue adopté par les fondateurs du droit public français moderne en ce qui concerne le siège de la souveraineté est irréprochable, puisqu'il consiste à rapporter la souveraineté, d'une façon exclusive, à la nation elle-même, à la collectivité unifiée, sans que celle-ci puisse jamais

s'en trouver dessaisie au profit de qui que ce soit.

Document 4 :

(p. 89-90) Nous arrivons maintenant à la grosse question du pouvoir que la communauté nationale puise dans sa sujétion consentie, et que nous qualifions de *souveraineté de sujétion*.

La communauté nationale avait besoin du gouvernement central, mais celui-ci avait besoin aussi de la communauté nationale.

Il n'aurait pas pu s'établir d'une façon durable sans son consentement et sans les ressources qu'elle lui fournissait en hommes, en argent, en installations et prestations de toutes sortes. Cette situation bilatérale, quant aux besoins réciproques des deux parties en présence, se continue et poursuit durant toute l'existence de l'État. Il en résulte que le gouvernement central a sur la nation un pouvoir de centralisation et de commandement correspondant au besoin qu'a celle-ci d'être centralisée et commandée et qu'en retour la nation a sur son gouvernement un pouvoir résultant du fait que les sujets peuvent donner ou refuser leur consentement volontaire au gouvernement, et correspondant au besoin qu'a le gouvernement de l'assentiment volontaire de la grande majorité des sujets.

Ce pouvoir de sujétion, qui prend sa source dans les libertés de la vie civile que possédait d'avance la communauté nationale, devient une *souveraineté de sujétion*, si l'on réfléchit que la redoutable faculté de refuser son assentiment rend la nation aussi forte que son gouvernement. À la souveraineté de gouvernement répond donc la souveraineté de sujétion. Si ces deux souverainetés sont d'accord, si, dans une circonstance donnée, le gouvernement a, comme on dit, le pays derrière lui, le résultat est une grande force (dirigée par exemple contre l'étranger). Si, au contraire, dans une circonstance donnée, le gouvernement a contre lui l'opposition de la nation, sa faiblesse devient grande.

La souveraineté de sujétion n'est pas une simple force; elle est un principe juridique, d'abord; en régime démocratique, ce que l'on appelle *souveraineté nationale* n'est pas autre chose que la souveraineté de sujétion. C'est la nation sujette qui reçoit la propriété des pouvoirs de gouvernement, sauf à en déléguer l'exercice aux institutions gouvernementales.

Ensuite, la *souveraineté* de sujétion est le principe juridique en vertu duquel les libertés individuelles du citoyen sont opposables au gouvernement de l'État, sont, non pas concédées mais simplement reconnues et organisées par lui, car seule une forme de la souveraineté est juridiquement opposable à une autre forme de la souveraineté.

(pp. 174-175) Il faut cependant expliquer comment la nation est devenue maîtresse de son gouvernement, même en ce qui concerne les compétences. Voici donc la véritable explication. Le pouvoir minoritaire accumulé dans les institutions est un héritage du passé; c'est un *capital* de compétences impersonnelles constitué au long des âges aristocratiques, il se conserve et il s'accroît par la collaboration constante des élites, sans cesse renouvelées qui participent au jeu de ces institutions.

Ce capital de compétences n'émane donc pas de la nation, mais, sous les régimes de souveraineté nationale, *il va vers la nation*, parce que celle-ci *nationalise progressivement toutes les institutions gouvernementales en s'appropriant tous leurs éléments* et qu'ainsi la nation *marche vers la propriété des institutions gouvernementales* avec leurs pouvoirs minoritaires et leurs compétences techniques.

Les citoyens qui composent la nation tendent vers la même situation que les actionnaires d'une société anonyme; ceux-ci sont propriétaires d'une entreprise qu'ils seraient bien incapables de gérer eux-mêmes.

[Il y a trois] *procédés par lesquels la souveraineté nationale réalise l'appropriation des compétences de gouvernement* : 1° la nationalisation des institutions gouvernementales et du personnel politique et gouvernemental; 2° la participation du pouvoir majoritaire aux opérations du pouvoir minoritaire; 3° l'organisation de la confiance témoignée au pouvoir minoritaire par le pouvoir majoritaire.

Document 6 :

En France, le référendum d'initiative populaire, c'est-à-dire le référendum organisé à l'initiative d'une fraction du corps électoral, n'est pas prévu par la Constitution. En effet, celle-ci attribue l'initiative du référendum au président de la République, que le référendum ait lieu dans le cadre de l'article 11 ou dans celui de l'article 89.

Dans le premier cas, c'est le président de la République, sur proposition conjointe des deux assemblées ou, pendant la durée des sessions, sur proposition du gouvernement, qui peut décider de soumettre à référendum « tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la Nation et aux services publics qui y concourent, ou qui tendent à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ».

Dans le second, le référendum constitue en principe l'aboutissement de la révision constitutionnelle, après qu'elle a été approuvée par les deux assemblées en termes identiques. Toutefois, lorsque la révision a pour origine une initiative de l'exécutif, le président de la République peut décider de ne pas la soumettre à référendum, mais au Parlement réuni en Congrès.

Le référendum prévu par la Constitution française est donc un référendum normatif, puisqu'il permet l'adoption d'un texte, législatif ou constitutionnel.

Cependant, dans d'autres pays, le référendum, notamment lorsqu'il est organisé à la demande d'une fraction du corps électoral, peut également être abrogatif ou consultatif. Le premier vise à abroger des textes déjà en vigueur, tandis que le second est organisé pour connaître l'opinion des électeurs, mais n'a aucune valeur contraignante.

La présente étude analyse les dispositions nationales relatives au référendum d'initiative populaire en Italie et en Suisse, seuls pays européens où il existe. En effet, en Autriche et au Portugal, si le mécanisme de l'initiative populaire permet à une fraction du corps électoral de saisir le Parlement fédéral d'une proposition, il n'entraîne pas nécessairement l'organisation d'un référendum (1(*)).

L'étude examine également l'exemple californien, la Californie étant l'État américain qui recourt le plus souvent au référendum.

L'analyse des dispositions italiennes, suisses et californiennes montre que :

- dans les trois cas, le référendum d'initiative populaire donne aux électeurs un droit de veto sur certains textes que le Parlement vient d'adopter ;

- en Italie, les lois en vigueur peuvent être abrogées par un référendum d'initiative populaire ;

- en Suisse et en Californie, une fraction du corps électoral peut, par référendum, demander l'adoption de textes législatifs.

1) En Italie, en Suisse et en Californie, le référendum d'initiative populaire donne aux électeurs un droit de veto sur certains textes que le Parlement vient d'adopter

Après leur adoption et avant leur entrée en vigueur, certains

textes peuvent être soumis à référendum à la demande d'une partie du corps électoral. La demande de référendum a un effet suspensif : l'entrée en vigueur de la norme attaquée est subordonnée au résultat du vote.

Le délai référendaire est exprimé de façon légèrement différente, à la fois en terme de longueur et de point de départ, mais il est dans les trois cas de l'ordre de trois mois.

Cette procédure, qui subordonne l'entrée en vigueur de la norme contestée à l'approbation de la majorité des électeurs, s'applique :

- à presque toutes les lois en Californie ;

- à toutes les lois fédérales et aux arrêtés fédéraux les plus importants en Suisse ;

- aux lois constitutionnelles en Italie, dans la mesure où elles n'ont pas recueilli la majorité des deux tiers des membres de chaque assemblée lors de la seconde délibération.

La procédure est mise en oeuvre à la demande de 500 000 électeurs en Italie, de 50 000 électeurs en Suisse, et d'un nombre d'électeurs égal à 5 % des personnes ayant participé à la dernière élection du gouverneur en Californie, ce qui représente environ 400 000 électeurs.

Pour empêcher ce dispositif de paralyser le législateur, ce dernier peut, en Suisse et en Californie, qualifier une loi d'urgente. En Suisse, l'urgence annule l'effet suspensif de la demande de référendum et permet à la norme attaquée d'entrer immédiatement en vigueur, tandis que, en Californie, elle la soustrait définitivement au champ du référendum. De plus, la Constitution californienne exclut qu'une demande de référendum puisse être présentée contre certaines lois, en particulier contre les lois fiscales ou budgétaires.

2) En Italie, les lois en vigueur peuvent être abrogées par un référendum d'initiative populaire

Presque toutes les normes de rang législatif peuvent, à la demande de 500 000 électeurs, être soumises à référendum en vue de leur abrogation, la demande d'abrogation portant sur tout ou partie de la norme contestée.

Cependant, certains textes ne peuvent pas faire l'objet d'un référendum abrogatif. La Constitution l'exclut pour les lois fiscales et budgétaires, pour les lois d'amnistie et de remise de peine, ainsi que pour les lois autorisant la ratification de traités internationaux. En outre, la Cour constitutionnelle, qui contrôle la recevabilité des demandes de référendum abrogatif, a peu à peu élaboré un ensemble de règles encadrant l'utilisation de ce dispositif. Elle a ainsi soustrait à son champ d'application les normes de rang supérieur à la loi ordinaire. Elle rejette également les demandes de référendum lorsque l'abrogation demandée risque d'altérer l'équilibre institutionnel.

Pour que la norme contestée soit abrogée, il faut, d'une part, que la majorité des votants approuve la proposition et, d'autre part, que la participation électorale atteigne 50 %.

3) En Suisse et en Californie, une fraction du corps électoral peut, par référendum, demander l'adoption de certains textes législatifs

En Californie, les initiatives populaires, qui peuvent avoir pour objet une révision de la Constitution ou l'adoption d'une loi ordinaire, sont soumises à référendum en dehors de toute intervention du Parlement.

Selon qu'elle porte sur une matière constitutionnelle ou législative, une telle initiative doit être présentée par un nombre minimal d'électeurs égal à 8 % ou à 5 % des personnes ayant participé à la dernière élection du gouverneur.

Le dépôt de l'initiative populaire entraîne automatiquement l'organisation d'un référendum, à l'issue duquel la norme proposée peut être définitivement adoptée. Si le Parlement conserve la possibilité de la modifier ou de l'abroger, la loi alors adoptée par le Parlement doit, à son tour, être validée par référendum.

En Suisse, au niveau fédéral, l'initiative populaire doit être présentée par 100 000 électeurs. Elle ne peut être mise en oeuvre qu'en matière constitutionnelle.

Sauf dans le cas exceptionnel où elle porte sur une révision totale de la Constitution, l'initiative n'est pas directement soumise aux électeurs, mais elle est d'abord examinée par le Parlement fédéral.

Lorsque l'initiative est rédigée, c'est-à-dire susceptible d'être insérée telle quelle dans la Constitution, le Parlement fédéral peut présenter une contre-proposition. Le référendum porte donc soit sur le texte de l'initiative, soit à la fois sur ce texte et sur la contre-proposition.

En revanche, lorsque l'initiative est présentée sous forme de principes généraux et que le Parlement fédéral ne l'approuve pas, un premier référendum, portant sur l'opportunité de la révision, doit être organisé. Ensuite, si la majorité des votants approuve le principe de la révision, le Parlement fédéral doit élaborer une proposition de révision constitutionnelle, elle-même soumise à référendum. Lorsque le Parlement fédéral approuve une demande présentée en termes généraux, il élabore directement une proposition de révision constitutionnelle, également soumise à référendum.

Les propositions de révision constitutionnelle, qu'elles résultent d'une demande rédigée ou qu'elles aient été élaborées par le Parlement fédéral, doivent être approuvées à la double majorité des votants et des cantons.

Aux trois exemples étudiés, il convient d'ajouter celui de la Belgique, qui ignore actuellement le référendum au niveau fédéral, mais qui étudie la possibilité d'instaurer le référendum consultatif d'initiative populaire.

Document 6 :

Beaucoup d'esprits considèrent le scrutin comme une opération théorique, en tout cas comme une opération que l'on peut étudier isolément. Peu d'erreurs, en politique, sont plus complètes. Davantage, considérer le scrutin comme une opération simple est un péché contre la démocratie. Le scrutin, dans le gouvernement de la liberté, n'a de valeur que par une répétition qui est la marque du fonctionnement régulier de la délégation. Il n'a de sens que si, comme la délégation dont il est l'instrument, il est une opération indéfinie, ou plutôt renouvelée. Ainsi, selon un mécanisme qui ne doit pas être modifié à la légère, le citoyen est appelé à juger les représentants de la majorité qui a gouverné et le représentant de l'opposition qui prétend que la majorité gouverne mal. Le choix des représentants est en même temps un jugement sur le travail accompli et un acte de confiance ou de défiance dans leur programme d'avenir. Étudier le scrutin en lui-même, le modifier suivant des vues théoriques ou des vues personnelles, c'est donc vicier un des caractères essentiels de la délégation.

Nous avons l'exemple d'une grande diversité de scrutins. Chacun d'eux trouve ou trouvera peut-être sa légitimité dans une des nombreuses variantes de systèmes politiques que le Monde a connues ou que l'homme peut imaginer. Mais dans le régime de la démocratie, qui, fondé sur les droits de la personne et la souveraineté de la nation, a l'ambition d'allier le pouvoir du gouvernement et la liberté des individus, le scrutin, procédé par lequel joue la délégation, est une institution aux ressorts bien

définis. Les changements qu'il subit sont de véritables perversions.

Les Français pratiquent volontiers le scrutin à plusieurs tours c'est-à-dire celui où n'est d'abord élu que le candidat qui obtient des conditions particulières de majorité. S'il s'agit d'une élection d'où est absente l'idée de délégation de pouvoir, cette règle échappe à la critique. Mais dans le système politique de la démocratie, ses résultats sont fâcheux. La règle de notre droit qui exige la majorité absolue au premier tour a été instituée par un adversaire de la démocratie, pour favoriser la division de l'opposition. Son maintien, sous un régime démocratique, a conduit à la division du gouvernement. Que se passe-t-il en effet ? Plusieurs candidats se réclament de l'opposition, plusieurs du gouvernement; ils se présentent séparément, quitte à envisager des désistements à la veille du dernier tour où il faut bien revenir à la règle de la majorité simple. A la longue, on constate que le gouvernement est composé par des majorités de coalitions, dont les divers éléments ne sentent pas leur solidarité, car ils savent qu'à l'élection suivante, au moins au premier tour, ils se présenteront en adversaires. Un germe de faiblesse est semé au sein du pouvoir. L'expérience française a montré qu'il s'y développait.

Les mathématiciens ont légué aux politiciens la représentation proportionnelle. Si le pouvoir était un gâteau et la démocratie le droit pour tous de se le partager suivant l'importance numérique de sa race, de sa religion, de sa profession, de sa classe, de ses intérêts, les mathématiciens auraient eu raison. Comme il n'en est pas ainsi, les mathématiciens auraient mieux fait de ne pas s'occuper du mode de scrutin. Un scrutin à la proportionnelle, ou plutôt, puisqu'il est folie de parler d'un scrutin isolé, la série de scrutins à la proportionnelle, est une invitation à la dislocation permanente des groupes et à la séparation de toute majorité. L'Assemblée, titulaire du pouvoir, est composée de parcelles de souveraineté qui sont à la fois au gouvernement et dans l'opposition. Comme un méfait n'arrive jamais seul, le mécanisme de la proportionnelle, en même temps, diminue et souvent supprime la liberté de l'électeur : les partis d'autant plus rigides qu'ils sont plus divisés, prennent le monopole de la scène politique et transforment l'élection en un vote aveugle. Non seulement, la délégation n'est plus utilement donnée, mais elle n'est même plus librement consentie. L'expérience montre en outre que donner tant d'autorité aux partis aboutit à un mépris total de la séparation des fonctions. En d'autres termes les démocrates qui inventent, pratiquent ou défendent la représentation proportionnelle, préparent le tombeau de la démocratie.

On ne dira jamais assez que le meilleur mode de scrutin, c'est le scrutin qui donne la meilleure délégation, c'est celui qui fait sentir clairement à l'électeur sa responsabilité dans l'orientation politique de son pays et qui, en même temps, aboutit à désigner d'une manière aussi nette que possible, l'homme ou l'équipe d'hommes qui assurera le gouvernement jusqu'à la consultation suivante. L'expérience a répondu que le scrutin majoritaire à un seul tour, pour employer le langage des juristes, approche au plus près de ces deux qualités. Toute République qui l'abandonne prend un chemin difficile et dangereux.

Document 7 :

La France est grande consommatrice de Constitutions. Ce manque de respect pour la Loi fondamentale a pour corollaire l'autorisation que s'accordent les majorités parlementaires successives de modifier les modes de scrutin lorsqu'elles en ressentent le besoin. Heureusement pour le respect dû au suffrage universel, ces modifications n'ont pas toujours entraîné les résultats espérés par leurs initiateurs. L'histoire électorale depuis 1871, c'est-à-dire depuis que la république est définitivement installée en France, hors la parenthèse du régime

de Vichy, le prouve suffisamment.

1871. - La débâcle des armées a entraîné la chute de l'Empire. La convention d'armistice donne trois semaines au gouvernement provisoire pour faire élire une Assemblée nationale. Pour aller vite, il est décidé de revenir simplement à la loi électorale de la II^{ème} République : scrutin majoritaire plurinominal à un tour dans le cadre du département. Ce système est utilisé pour de nombreuses élections partielles jusqu'au 18 février 1873, où la majorité monarchiste, pour éviter la " victoire trop facile des républicains ", invente le mécanisme du second tour, qui permet, lors de celui-ci, de refaire l'alliance des légitimistes et des orléanistes.

1875. - Fabriquant les lois qui mettent en place les institutions de la III^{ème} République, cette même majorité, pour favoriser les notables, établit, le 30 novembre 1875, le scrutin majoritaire uninominal à deux tours dans le cadre de l'arrondissement administratif.

Cette règle est appliquée le 20 février 1876, en 1877, où elle n'empêche pas les " républicains " de l'emporter, et en 1881.

1885. - Par la loi du 16 juin 1885, la majorité républicaine rétablit le scrutin majoritaire plurinominal dans le cadre du département. Il est mis en œuvre dès le 5 octobre 1885, mais le général Boulanger triomphe lors de plusieurs partielles.

1889. - Pour faire face à cette menace, une loi du 13 janvier 1889 revient au scrutin majoritaire d'arrondissement et une autre du 17 juillet interdit d'être candidat dans plusieurs circonscriptions à la fois. Ce verrouillage produisit ses effets lors des élections des 22 septembre et 6 octobre 1889. Ce système sera aussi appliqué pour les élections de 1893, de 1898, de 1902, de 1906, de 1910 et de 1914, n'empêchant donc pas des changements de majorité. Pourtant, dès le début des années 1900, les petits partis - ce sont alors les socialistes et les catholiques modérés - réclament l'établissement de la proportionnelle : une première tentative échoue à la Chambre des députés en 1909, et une autre au Sénat en 1913. Une innovation essentielle apparaît pourtant lors du dernier scrutin d'avant la grande guerre : l'instauration du vote secret.

1919. - Au lendemain du conflit mondial, la loi du 7 juillet 1919 invente le premier mode de scrutin mixte. L'élection a lieu, en un seul tour, dans le cadre des départements; mais si ceux-ci ont droit à plus de six sièges, ils sont divisés. Sont élus les candidats qui recueillent la majorité absolue des suffrages exprimés. Les sièges qui ne sont pas ainsi pourvus le sont à la proportionnelle entre les listes, l'ordre sur celles-ci étant déterminé par le nombre des voix obtenues par chacun de ses membres. Les élections du 16 novembre 1919 fournissent une Chambre " bleu horizon "; celles du 11 mai 1924 permettent la victoire du " Cartel des gauches ".

1927. - Le scrutin majoritaire d'arrondissement à deux tours est rétabli par la loi du 21 juillet 1927. Les amis de Poincaré triomphent lors des élections des 22 et 29 avril 1928, mais c'est l'union de la gauche qui l'emporte en 1932, et le Front populaire en 1936.

1945. - Dans la fièvre de la Libération, le général de Gaulle ne veut pas d'un scrutin majoritaire qui ferait la part trop belle aux communistes. Après avoir donné le droit de vote aux femmes, il institue donc, par l'ordonnance du 17 août 1945, la proportionnelle départementale; mais les départements devant élire plus de 9 députés sont divisés. C'est ainsi qu'est élue, le 21 octobre 1945, la première Assemblée constituante dans laquelle le PC, grâce aux 26,2 % de voix obtenus, est le premier parti de France. Une loi du 13 avril 1946 conserve le même système pour l'élection de la deuxième Assemblée constituante, le 2 juin 1946, après le refus, par référendum, du premier projet de Constitution. Une loi du 5 octobre 1946 fait de même pour le

scrutin qui, le 10 novembre 1946, désigne la première Assemblée nationale de la IV^{ème} République.

1951. - La France est gouvernée par une alliance composée essentiellement du MRP (les démocrates-chrétiens) et de la SFIO (les socialistes d'alors). Leur crainte est que les élections ne permettent au PC et au RPF (le mouvement créé par le général de Gaulle) de constituer une majorité négative rendant le régime ingérable. D'où la recherche d'un système électoral permettant de limiter le succès de ces derniers, recherche qui empoisonne le débat politique à la fin de 1950 et au début de 1951. Rien que dans la journée du 21 février 1951, l'Assemblée repousse huit propositions de loi électorale. Enfin, la loi du 9 mai 1951 invente un nouveau système mixte. La règle de base est la proportionnelle à un tour dans le cadre du département, les plus grands de ceux-ci étant divisés. Mais, si les listes qui ont déclaré être " apparentées " remportent ensemble la majorité des suffrages exprimés, elles se partagent seules la totalité des sièges, qui sont répartis entre elles à la proportionnelle. Ce n'est qu'au cas où les " apparentés " n'obtiennent pas la majorité absolue que les autres listes sont associées au partage des sièges à la proportionnelle. Le panachage et le vote préférentiel sont autorisés. Ce système permet, effectivement, que les élections du 17 juin 1951 n'envoient pas trop de députés gaullistes et communistes à l'Assemblée nationale. Celles du 2 janvier 1956, après la dissolution décidée par Edgar Faure, donnent la victoire à ses adversaires du " Front républicain ".

1958 - Tout l'été, après le retour au pouvoir du général de Gaulle, le débat sur la loi électorale occupe bien des esprits, mais il est occulté par la préparation de la nouvelle Constitution. Celle-ci est adoptée, par référendum, sans que les Français sachent comment seront élus leurs députés. M. Michel Debré et les principaux dirigeants gaullistes plaident pour un scrutin de liste majoritaire départemental. Guy Mollet, secrétaire général de la SFIO et ministre d'État, défend le retour au scrutin d'arrondissement. comme M. François Mitterrand, qui, lui, s'est déjà résolument rangé dans l'opposition au nouveau régime. Convaincu par son directeur de cabinet d'alors, Georges Pompidou, le chef du gouvernement, par une ordonnance du 13 octobre 1958, institue le scrutin uninominal majoritaire à deux tours, dans le cadre non plus des arrondissements administratifs mais des circonscriptions découpées pour l'occasion. Contrairement à ce qui se passait sous la III^{ème} République, il n'est plus possible d'être candidat au second tour si on ne l'a pas été au premier. Aux élections du 23 novembre 1958, que la droite remporte, M. Mitterrand est battu. Rien ne change pour les élections de 1962, de 1967, de 1968, de 1973, de 1978, de 1981, si ce n'est qu'une loi du 29 décembre 1966 fait passer la barre pour être présent au second tour de 5% des suffrages exprimés à 10 % des électeurs inscrits, et qu'une autre du 19 juillet 1976 la relève encore à 12,5 % des inscrits.

1985. - Les socialistes au pouvoir savent qu'ils vont perdre les prochaines élections. Pour éviter une déroute, et surtout pour empêcher la droite d'obtenir la majorité absolue des sièges de l'Assemblée nationale, le gouvernement de M. Laurent Fabius, par la loi du 10 juillet 1985, institue la proportionnelle départementale à un tour, sans panachage ni vote préférentiel, et sans division des départements les plus grands.

Aux élections du 16 mars 1986, le PS obtient effectivement plus du tiers des sièges, mais l'alliance du RPR et de l'UDF dispose de deux députés de plus que la majorité absolue, et surtout le Front national fait son entrée à l'Assemblée nationale avec 35 élus.

1986. - Comme elle l'a promis tout au long de sa campagne électorale, la droite rétablit le scrutin uninominal majoritaire de circonscription dès son arrivée au pouvoir, par la loi du 11 juillet 1986, qui reprend exactement le système en vigueur jusqu'en 1981. Le Parlement autorise le gouvernement à

découper de nouvelles circonscriptions par ordonnance. M. Mitterrand refusant de signer celle-ci, le découpage préparé par M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur, est adopté sans vote, M. Jacques Chirac engageant sa responsabilité devant l'Assemblée nationale. C'est ce système qui s'applique aux élections des 5 et 12 juin 1988, et qui est toujours en vigueur.

En cent vingt ans, la France a ainsi élu trente et une fois des députés en application de onze lois électorales. Mais trois types de scrutin ont été utilisés : le majoritaire, qui a été employé vingt-trois fois, selon trois modèles, dans le cadre départemental (deux élections), dans le cadre des arrondissements administratifs (treize élections), dans le cadre de circonscriptions découpées spécialement (huit élections); la proportionnelle départementale (quatre élections); deux systèmes mixtes (quatre élections). Une histoire qui n'est probablement pas close.

Document 8 :

De 1949 à 1961, la vie parlementaire s'est considérablement simplifiée dans la République fédérale par la diminution du nombre des Groupes. Les électeurs ont de plus en plus concentré leurs votes sur les chrétiens-démocrates (C.D.U.-C.S.U.), les sociaux-démocrates (S.P.D.) et les libéraux (F.D.P.). Aux cinq élections législatives de 1949. 1953. 1957. 1961 et 1965 les trois partis ont successivement obtenu au total 72,1 % 83,5 % 89,7 % et 96,4 % des suffrages. Une des raisons de cette simplification doit être cherchée dans la loi électorale qui incite le citoyen à " voter utile ".

Il s'agit d'un système de " représentation proportionnelle personnalisée ". Chaque électeur doit placer deux croix sur son bulletin. Dans une colonne, il vote pour un homme, dans l'autre pour un parti. La République fédérale est en effet divisée en 24 circonscriptions. Dans chacune, il n'y a qu'un seul député qui est élu à la majorité relative, comme en Grande-Bretagne. Mais les " sièges directs " ne représentent que la moitié des mandats parlementaires. Les autres membres du Bundestag proviennent des listes établies dans chaque Land par les partis. Les attributions de mandats sur ces listes sont effectuées de telle façon que chaque parti dispose, sièges directs et mandats de liste additionnés, du nombre de députés qui lui reviendrait d'après une répartition proportionnelle, à la plus forte moyenne, des " secondes voix ".

Voici un exemple théorique : dans un Land où il y a 20 sièges à pourvoir et 10 circonscriptions, le candidat chrétien-démocrate est arrivé en tête dans 8 circonscriptions, le candidat social-démocrate dans 2, le libéral dans aucune, tandis que les trois partis obtenaient respectivement 50 %, 40 % et 10 % des secondes voix. La répartition proportionnelle sur 20 sièges leur donne ainsi droit à 10, 8 et 2 mandats. A ses sièges directs, la C.D.U. ajoutera donc $10 - 8 = 2$ sièges de liste; le S.P.D. $8 - 2 = 6$ sièges et le F.D.P. $2 - 0 = 2$.

On voit immédiatement qu'il peut se faire qu'un parti remporte plus de sièges directs qu'il ne devrait avoir de mandats avec la répartition proportionnelle, d'autant plus que les sièges directs ne représentent la moitié des mandats que globalement (47 sur 86 en Bavière, mais 6 sur 156 en Rhénanie-Westphalie). Ainsi, au Slesvig, il y avait en 1961, 14 circonscriptions et, en principe, 6 sièges de liste à pourvoir. Mais les candidats C.D.U. sont arrivés en tête dans 13 circonscriptions, le parti n'obtenant dans l'ensemble du Land que 42 % des suffrages, contre 36 % au S.P.D. et 14% au F.D.P. La proportionnelle sur 20 sièges donnerait 9 mandats à la C.D.U., 8 au S.P.D. et 3 au F.D.P. Que faire ? On attribue aux deux derniers des sièges de liste supplémentaires pour que la proportionnelle soit respectée, tandis que la C.D.U. garde ses 13 sièges. Le Slesvig-Holstein envoie donc 24 députés au lieu de 20 au Bundestag. Une situation analogue s'étant produite en Sarre pour un siège, le Bundestag comprend finalement $247 + 247 + 4 + 1 = 499$ députés.

Quel avantage y a-t-il pour l'électeur à disposer de deux voix. l'une pour un candidat, l'autre pour un parti ? La plupart du temps, il place ses deux croix dans la même rangée et vote pour le candidat présenté par le parti auquel il donne sa seconde voix. Mais il peut se faire que le vainqueur de la circonscription ne soit pas le représentant du parti qui y recueille le plus de suffrages. Le cas est extrêmement rare. Il arrive plus souvent

que la comparaison des premières et des secondes voix permet simplement de constater l'attraction personnelle exercée par tel ou tel candidat sur des électeurs de partis autres que le sien.

La représentation proportionnelle présente le grave inconvénient de multiplier les groupes parlementaires. Pour lutter contre ce danger, la loi électorale allemande prévoit que, pour profiter de la répartition proportionnelle, un parti doit avoir obtenu soit 3 sièges directs, soit 5 % des secondes voix au niveau national. En 1961 seuls la C.D.U. et le S.P.D. ont rempli la première condition, l'emportant respectivement dans 156 et 91 circonscriptions. Ils remplissaient de toute façon la seconde. Le F.D.P. a largement franchi le seuil des 5% tandis que le regroupement du Bloc allemand (G.D.P.) avec 2,8 % et l'Union allemande pour la paix (D.F.U.) avec 1,9 % ne sont pas représentés au Parlement. Avec la proportionnelle intégrale Ils auraient obtenu respectivement 14 et 9 mandats.

Document 9 :

En France, l'inscription sur les listes électorales est obligatoire, mais le vote ne l'est pas. En effet, l'obligation de voter s'applique uniquement pour les élections sénatoriales, les grands électeurs qui s'abstiennent sans raison valable étant condamnés au paiement d'une amende de 4,57 €

Face à la montée du taux d'abstention, plusieurs parlementaires appartenant aussi bien à la majorité qu'à l'opposition ont, au cours des derniers mois, déposé des propositions de loi tendant à rendre le vote obligatoire (...)

La loi n° 97-1027 du 10 novembre 1997 a introduit l'inscription d'office sur les listes électorales, mais uniquement pour les jeunes atteignant l'âge de dix-huit ans entre le 1^{er} mars de l'année en cours et le dernier jour du mois de février de l'année suivante.

Comme la seule sanction du défaut d'inscription sur les listes électorales réside dans l'impossibilité de participer au scrutin, deux propositions de loi déposées le 26 mars 2003 visent l'inscription d'office de l'ensemble des citoyens sur les listes électorales (...) Ces différentes propositions de loi amènent à s'interroger sur les règles en vigueur dans plusieurs pays qui connaissent le vote obligatoire.

En Europe, les Pays-Bas ont supprimé le vote obligatoire en 1970, de sorte que l'obligation de voter ne subsiste plus qu'en Belgique, en Grèce, au Liechtenstein, au Luxembourg, dans le canton suisse de Schaffhouse et dans le Land autrichien du Vorarlberg.

Hors d'Europe, le principal pays où le vote est obligatoire est l'Australie, l'obligation de voter ne valant que pour les élections nationales, car les différents États et territoires n'ont pas tous adopté la même règle pour les élections qui relèvent de leur compétence.

Les lois électorales analysées (Land du Vorarlberg, Belgique, Liechtenstein, Luxembourg, canton de Schaffhouse et Australie) :

- prévoient plusieurs motifs d'abstention et facilitent l'exercice du vote par correspondance ou par procuration ;

- sanctionnent la non-participation au vote d'une amende de montant variable.

1) La reconnaissance de plusieurs motifs d'abstention et la possibilité de voter par correspondance ou par procuration semblent constituer la contrepartie de l'obligation de voter

Toutes les législations étudiées reconnaissent des motifs d'abstention. Dans certains cas (Land du Vorarlberg, Liechtenstein, Luxembourg, canton de Schaffhouse), ces motifs

sont énumérés limitativement. Dans les autres, la loi prévoit la possibilité de présenter une excuse, dont la recevabilité est appréciée par le juge (Belgique) ou par l'administration (Australie).

Par ailleurs, en contrepartie de l'obligation de voter, la plupart des lois ouvrent largement la possibilité de voter par procuration, par correspondance, voire par anticipation ou à domicile. Sauf dans le canton de Schaffhouse, où la loi électorale ne pose aucune condition au recours au vote par correspondance, ces diverses facilités sont néanmoins réservées aux seuls électeurs qui, ne pouvant se rendre au bureau de vote où ils sont inscrits, présentent une demande motivée.

2) Une amende de montant variable sanctionne l'abstention

Toutes les lois électorales étudiées prévoient que le non-respect de l'obligation de voter est sanctionné d'une amende.

Cette amende n'est pas partout symbolique : si elle s'élève à 3 francs suisses (soit environ deux euros) dans le canton de Schaffhouse et à 20 francs suisses (soit environ treize euros) au Liechtenstein, elle est comprise entre 100 et 250 € pour une première abstention au Luxembourg et se monte à 400 ou 700 € selon la nature de l'élection dans le Land du Vorarlberg.

Dans plusieurs pays, le montant de l'amende est gradué selon qu'il s'agit ou non d'une première abstention. Il en va ainsi en Belgique, où l'amende, comprise entre 25 et 50 € pour une première abstention, est portée de 50 à 125 € en cas de récidive. De même, au Luxembourg, une première abstention est sanctionnée d'une amende de 100 à 250 € et, en cas de récidive dans les cinq ans, l'amende est comprise entre 500 et 1 000 €.

Les autres sanctions sont réservées aux récidivistes ou aux personnes qui ne paient pas l'amende. Ainsi, en Belgique, la loi prévoit que les électeurs qui s'abstiennent au moins quatre fois au cours d'une période de quinze ans sont rayés des listes électorales pour dix ans et ne peuvent, pendant ce temps, recevoir aucune nomination, promotion ou distinction d'une autorité publique.

Document 10 :

En France, malgré l'ordonnance du 21 avril 1944 qui prévoit que " *les femmes sont électrices et éligibles dans les mêmes conditions que les hommes* ", le nombre des femmes élues au Parlement ou dans les assemblées territoriales reste assez faible : le Parlement compte moins de 10 % de femmes, le pourcentage de femmes membres de conseils municipaux s'élève à 22 %, et les femmes constituent environ le quart de l'effectif des conseils régionaux.

Afin de remédier à l'insuffisante représentation des femmes dans la vie politique, la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes a modifié deux articles de la Constitution. Elle a ajouté :

- à l'article 3, un cinquième alinéa, selon lequel : " *La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* " ;

- à l'article 4, un second alinéa, qui prévoit que les partis politiques auront la responsabilité de mettre en œuvre, " *dans les conditions déterminées par la loi* ", le principe posé par le nouvel alinéa de l'article 3.

Pour permettre l'application de ces dispositions constitutionnelles, le gouvernement doit élaborer un projet de loi qui devrait être adopté par le Parlement au cours du premier semestre de l'année 2000.

Le rapport préalable à l'élaboration de ce projet de loi, demandé par le Premier ministre à Mme Dominique Gillot, alors

rapporteur général de l'Observatoire de la parité, préconise plusieurs mesures, qui ne seraient toutefois applicables ni aux élections municipales dans les communes de moins de 3 500 habitants, ni aux élections qui se déroulent au scrutin uninominal (législatives, cantonales et sénatoriales dans les départements où il y a moins de cinq sénateurs).

Les principales propositions sont les suivantes :

- fixer à 40 % le pourcentage de femmes pour les candidatures aux élections municipales de 2001 ;

- imposer l'alternance (un homme, une femme) et porter ce pourcentage à 50 % pour les élections municipales de 2007, ainsi que pour les autres scrutins de liste, c'est-à-dire pour les élections régionales, les élections européennes et les élections sénatoriales dans les départements qui ont droit à au moins cinq sièges de sénateurs ;

- créer un " fonds de la mixité ", dont pourraient seuls bénéficier les partis politiques ayant fait les efforts définis par la loi sur la parité.

Il semble cependant que le projet de loi, qui n'a pas encore été présenté au conseil des ministres, ne contienne aucune disposition sur l'alternance.

Pour apprécier la portée de ces propositions, il a semblé nécessaire d'analyser les principales dispositions prises pour accroître la place des femmes dans la vie politique dans quelques pays européens. L'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, l'Italie, le Luxembourg, le Portugal, le Royaume-Uni ont été retenus.

L'examen de la situation dans ces huit pays fait apparaître que :

- actuellement, seule la Belgique dispose d'une loi sur les quotas ;

- la place des femmes dans les institutions politiques dépend de l'attitude des partis ;

- si elle a beaucoup augmenté au cours de ces dernières années, la place des femmes dans la vie politique demeure très variable d'un pays à l'autre.

1) La Belgique est le seul pays qui dispose actuellement d'une loi sur les quotas

a) *La loi belge garantit aux femmes au moins un tiers des candidatures aux élections*

La loi du 24 mai 1994 visant à promouvoir une répartition équilibrée des hommes et des femmes sur les listes de candidatures aux élections, qui s'applique à toutes les élections, interdit en effet que plus des deux tiers des candidats inscrits sur une liste donnée appartiennent au même sexe.

Cependant, la loi ne comporte aucune obligation de placer les femmes en position éligible.

b) *L'Italie et le Portugal ont tenté d'introduire des dispositions similaires*

En Italie, la Cour constitutionnelle a invalidé, en 1995, les dispositions que le Parlement avait adoptées en faveur des femmes en 1993. Ces mesures réservaient aux femmes au moins un tiers des candidatures aux élections municipales et prévoyaient, pour les députés élus à la représentation proportionnelle, l'alternance d'un homme et d'une femme sur les listes de candidats.

Depuis lors, le Parlement a approuvé, en mars 1999, à l'occasion de la discussion du texte sur le financement public des partis politiques, un amendement d'origine parlementaire selon lequel chaque parti doit affecter au moins 5 % des sommes reçues au titre du remboursement des frais de campagne à des actions

destinées à augmenter la participation des femmes à la vie politique. Par ailleurs, le projet de loi constitutionnelle sur le fédéralisme, dont l'adoption devrait avoir lieu avant la fin de la législature, prévoit d'introduire une disposition aux termes de laquelle les lois, nationales et régionales, favorisent l'équilibre de la représentation entre les sexes. Une telle prescription, inscrite dans la Constitution, empêcherait alors la Cour constitutionnelle d'annuler une éventuelle loi sur les quotas.

Au Portugal, le projet du gouvernement qui prévoyait de réserver aux femmes 25 % des candidatures pour les élections européennes de juin 1999 ainsi que pour les élections législatives d'octobre 1999, et 33,33 % pour les élections européennes et législatives suivantes a été rejeté par l'Assemblée de la République en mars 1999. Ce projet avait été déposé en application de l'article 109 de la Constitution, lui-même adopté en septembre 1997, et qui énonce : " *La participation directe et active des hommes et des femmes à la vie politique constitue la condition et l'instrument fondamental de la consolidation du système démocratique, la loi devant promouvoir l'égalité dans l'exercice des droits civiques et politiques et la non-discrimination pour l'accès aux fonctions politiques* ".

2) Dans tous les pays, la place des femmes dans les institutions politiques dépend de l'attitude des partis

La loi belge sur les quotas est telle que, tout comme dans les autres pays, les partis conservent l'initiative de placer ou non les femmes en position éligible. A cet égard, ils ont adopté des positions très différentes : pour les élections à la Chambre des représentants, seuls les sociaux-chrétiens flamands ont placé environ un tiers de femmes en position éligible. En revanche, pour les élections sénatoriales, presque tous l'ont fait.

Malgré l'absence de dispositions contraignantes, les principaux partis allemands ont modifié leurs statuts au cours des dernières années pour réserver aux femmes un certain pourcentage des candidatures aux mandats électifs. Au SPD, l'introduction des quotas a été progressive à partir de l'année 1988. Actuellement, 40 % des candidatures aux élections sont réservés aux femmes. A la CDU/CSU, la modification statutaire est plus récente, puisqu'elle remonte à 1996, et 30 % des candidatures doivent revenir aux femmes. Quant aux Verts, sur les listes de candidats, ils attribuent les places impaires aux femmes et les places paires aux hommes.

Sans nécessairement les inscrire dans leurs statuts, de nombreux partis ont pris des décisions similaires à celles des partis allemands. Après le rejet du projet sur les quotas au Portugal, le parti socialiste a par exemple décidé de réserver 25 % des candidatures aux élections législatives à des femmes et d'augmenter ce pourcentage à 33 % pour les prochaines élections.

3) La place des femmes dans les institutions politiques a augmenté au cours des dernières années, mais varie encore beaucoup d'un pays à l'autre

Dans tous les pays étudiés, le pourcentage des femmes qui siègent dans des assemblées élues (Parlement européen, parlement national, conseils municipaux, etc.) ou qui sont membres d'un gouvernement a nettement augmenté au cours des dernières années.

De tous les pays étudiés, celui où la place des femmes est la plus importante est la Finlande, où elles représentent 44 % de l'effectif du gouvernement, 37 % de celui du Parlement national et 43 % des députés européens. Dans ce pays, un amendement à la loi sur l'égalité entre femmes et hommes a introduit en 1995 un pourcentage de femmes dans les organes de préparation et de prise de décision des administrations publiques. Cependant, cette disposition ne s'applique ni au Parlement ni aux conseils municipaux.

Dans les autres pays, la proportion de femmes varie généralement entre 10 % et 40 % selon le pays et l'organe considérés. Il apparaît que la place des femmes est moins grande dans les pays méditerranéens que dans les autres, les pourcentages y étant rarement supérieurs à 20, tandis qu'ils oscillent autour de 30 en Allemagne.

Fiche n°6 **LA SÉPARATION DES POUVOIRS**

BIBLIOGRAPHIE

- CARRE DE MALBERG (R.), *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Sirey, 1920-1922, t. I, p. 20.
- CHEVALLIER (J.), "Du principe de séparation au principe de dualité", *RFD adm.* 1990, p. 712.
- EISENMANN (Ch.), "L'Esprit des Lois et la séparation des pouvoirs", *Mélanges Carré de Malberg*, Sirey, 1933, P. 163.
- GAUDEMET (P.-M.), "La séparation des pouvoirs. Mythes et réalités", *D.* 1961, p. 121.
- TROPER (M.), *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, LGDJ, 1973.
- "Les Etats-Unis", *Pouvoirs* n° 29, 1984.
- LASSALE (J.-P.) *La démocratie américaine*, Colin, 1991.
- MANIN (B.), "La séparation des pouvoirs dans le débat constitutionnel américain de 1787", *RFSP* 1994, vol. 44.
- TOINET (M.-F.), *La Présidence américaine*, Paris, Montchrestien, 1991 ; *Le système politique des Etats-Unis*, PUF (coll. Thémis), 1990.
- ZOLLER (E.), Splendeurs et misères du constitutionnalisme : les enseignements de l'expérience américaine, *RD pub* 1994, p. 158.
- "La Grande-Bretagne", *Pouvoirs* n° 37, 1986.
- LERUEZ (J.), *Le système politique britannique depuis 1945*, Colin (Cursus), 1994.
- CHARLOT (M.), *Le pouvoir politique en Grande-Bretagne*, PUF (Thémis), 1990.
- GOUGH (J. W.), *L'idée de loi fondamentale dans l'histoire constitutionnelle anglaise*, PUF (Léviathan), 1992.

DOCUMENTS

- Document 1 :** ARISTOTE, *Politique*, IV, 14.
- Document 2 :** MONTESQUIEU (C.-L. de), *De l'Esprit des Lois*, Livre XI, chap. 6 (extraits).
- Document 3 :** ROUSSEAU (J.-J.), *Du Contrat social*, in *Œuvres complètes*, Paris, Gallimard, 1964, t. III, pp. 395-396 et 432.
- Document 4 :** DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, Paris, De Boccard, 1928, pp. 660 ss.
- Document 5 :** ALTHUSSER (L.), *Montesquieu, la politique et l'Histoire*, Paris, PUF, 1959, pp. 100 ss.
- Document 6 :** MADISON (J.), La séparation atténuée des pouvoirs, *Le Fédéraliste* n° 68 (extrait).
- Document 7 :** HAMILTON (A.), Le pouvoir judiciaire, *Le Fédéraliste* n° 78 (extrait).
- Document 8 :** RIALS (S.), "Régime 'congressionnel' ou régime 'présidentiel' ? Les leçons de l'histoire américaine", *Pouvoirs* n° 29, 1984, pp. 35 et ss. (extrait et résumé).
- Document 9 :** JONES (G. W.), "Qui a tué Maggie ?", *Pouvoirs* n° 58, 1991.
- Document 10 :** CHARLOT (M.), "L'organisation du travail parlementaire", *Le système politique britannique*, Colin (coll. U), 1984, pp. 280 et ss.

EXERCICES SUGGÉRÉS :

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

- *Le veto royal dans la Constitution du 3 septembre 1791.*
- *La séparation des pouvoirs dans la Constitution du 24 juin 1793.*
- *Les relations du Président et du Congrès des Etats-Unis*

Épreuve pratique : Commentaire de documents

- *Commenter le document 4.*

Document 1 :

Toutes les constitutions comportent trois parties au sujet desquelles le législateur sérieux a le devoir d'étudier ce qui est avantageux pour chaque constitution. Quand ces parties sont en bon état, la constitution est nécessairement elle-même en bon état, et les constitutions diffèrent les unes des autres d'après la façon différente dont chacune de ces parties est organisée.

De ces trois parties, une première est celle qui délibère sur les affaires communes ; une deuxième est celle qui a rapport aux magistratures (c'est-à-dire quelles magistratures il doit y avoir, à quelles matières doit s'étendre leur autorité, et quel doit être leur mode de recrutement) ; et une troisième est la partie qui rend la justice.

Document 2 :

LIVRE XI : *DES LOIS QUI FORMENT LA LIBERTÉ POLITIQUE DANS SON RAPPORT AVEC LA CONSTITUTION*

CHAPITRE PREMIER : *Idée générale.*

Je distingue les lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la Constitution, d'avec celles qui la forment dans son rapport avec le citoyen. Les premières seront le sujet de ce livre-ci; je traiterai des secondes dans le livre suivant.

CHAPITRE II : *Diverses significations données au mot de liberté.*

Il n'y a point de mot qui ait reçu plus de différentes significations, et qui ait frappé les esprits de tant de manières, que celui de *liberté*. Les uns l'ont pris pour la facilité de déposer celui à qui ils avaient donné un pouvoir tyrannique; les autres, pour la faculté d'élire celui à qui ils devaient obéir; d'autres, pour le droit d'être armés et de pouvoir exercer la violence; ceux-ci, pour le Privilège de n'être gouvernés que par un homme de leur nation, ou par leurs propres lois. Certain peuple a longtemps pris la liberté, pour l'usage de porter une longue barbe. Ceux-ci ont attaché ce nom à une forme de gouvernement, et en ont exclu les autres. Ceux qui avaient goûté du gouvernement républicain l'ont mise dans ce gouvernement; ceux qui avaient joui du gouvernement monarchique l'ont placée dans la monarchie. Enfin chacun a appelé *liberté* le gouvernement qui était conforme à ses coutumes ou à ses inclinations : Et comme, dans une république, on n'a pas toujours devant les yeux, et d'une manière si présente, les instruments des maux dont on se plaint; et que même les lois paraissent y parler plus, et les exécuteurs de la loi y parler moins; on la place ordinairement dans les républiques, et on l'a exclue des monarchies. Enfin, comme, dans les démocraties, le peuple paraît à peu près faire ce qu'il veut, on a mis la liberté dans ces sortes de gouvernements; et on a confondu le pouvoir du peuple, avec la liberté du peuple.

CHAPITRE III : *Ce que c'est que la liberté.*

Il est vrai que, dans les démocraties, le peuple paraît faire ce qu'il veut mais la liberté politique ne consiste point à faire ce que l'on veut. Dans un État, c'est-à-dire dans une société où il y a des lois, la liberté ne peut consister qu'à pouvoir faire ce que l'on doit vouloir et à n'être point contraint de faire ce que l'on ne doit pas vouloir.

Il faut se mettre dans l'esprit ce que c'est que l'indépendance, et ce que c'est que la liberté. La liberté est le droit de faire tout ce que les lois permettent : et, si un citoyen pouvait faire ce qu'elles défendent, il n'aurait plus de liberté, parce que les autres auraient tout de même ce pouvoir.

CHAPITRE IV : *Continuation du même sujet.*

La démocratie et l'aristocratie ne sont point des états libres par leur nature. La liberté politique ne se trouve que dans les gouvernements modérés. Mais elle n'est pas toujours dans les États modérés. Elle n'y est que lorsqu'on n'abuse pas du pouvoir : mais c'est une expérience éternelle, que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. Qui le dirait ! la vertu même a besoin de limites.

Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. Une Constitution peut être telle, que personne ne sera contraint de faire les choses auxquelles la loi ne l'oblige pas, et à ne point faire celles que la loi lui permet.

CHAPITRE VI : *De la Constitution d'Angleterre*

Il y a, dans chaque État, trois sortes de pouvoirs ; la puissance législative, la puissance exécutive des choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutive de celles qui dépendent du droit civil.

Par la première, le prince ou le magistrat fait des lois pour un temps ou pour toujours, et corrige ou abroge celles qui sont faites. Par la seconde, il fait la paix ou la guerre, envoie ou reçoit des ambassades, établit la sûreté, prévient les invasions. Par la troisième, il punit les crimes, ou juge les différends des particuliers. On appellera cette dernière la puissance de juger; et l'autre, simplement la puissance exécutive de l'État.

La liberté politique, dans un citoyen, est cette tranquillité d'esprit qui provient de l'opinion que chacun a de sa sûreté; et, pour qu'on ait cette liberté, il faut que le gouvernement soit tel, qu'un citoyen ne puisse pas craindre un autre citoyen.

Lorsque, dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté; parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même sénat ne fasse des lois tyranniques, pour les exécuter tyranniquement.

Il n'y a point encore de liberté, si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutive. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire; car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutive, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur.

Tout serait perdu, si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçaient ces trois pouvoirs : celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers.

Document 3 :

(p. 395-396) Nous avons vu que la puissance législative appartient au peuple et ne peut appartenir qu'à lui. Il est aisé de voir, au contraire, par les principes ci-devant établis, que la puissance exécutive ne peut appartenir à la généralité comme Législative ou Souveraine; parce que cette puissance ne consiste qu'en des actes particuliers qui ne sont point du ressort de la loi, ni par conséquent de celui du souverain, dont tous les actes ne peuvent être que des lois.

Il faut donc à la force publique un agent propre qui la réunisse et la mette en œuvre selon les directions de la volonté générale, qui serve à la communication de l'État et du Souverain, qui fasse en quelque sorte dans la personne publique ce que fait dans l'homme l'union de l'âme et du corps. Voilà quelle est dans

l'État la raison du Gouvernement, confondu mal à propos avec le Souverain, dont il n'est que le ministre.

J'appelle donc *Gouvernement* ou suprême administration l'exercice légitime de la puissance exécutive, et Prince ou magistrat l'homme ou le corps chargé de cette administration.

(p. 432) Le pouvoir Législatif une fois bien établi, il s'agit d'établir de même le pouvoir exécutif; car ce dernier, qui n'opère que par des actes particuliers, n'étant pas de l'essence de l'autre, en est naturellement séparé. S'il étoit possible que le Souverain, considéré comme tel, eût la puissance exécutive, le droit et le fait seroient tellement confondus qu'on ne sauroit plus ce qui est loi et ce qui ne l'est pas, et le corps politique ainsi dénaturé seroit bien-tôt en proie à la violence contre laquelle il fut institué.

Document 4 :

L'expression " séparation des pouvoirs " n'est pas employée une seule fois par Montesquieu, et nulle part il n'est question d'organes représentatifs exerçant au nom de la nation les différentes prérogatives de la souveraineté. (...)

Jamais Montesquieu n'a exposé une théorie de la séparation des pouvoirs impliquant une séparation absolue des organes exerçant la fonction exécutive et la fonction législative. Il estime qu'il doit exister une action continue des deux pouvoirs l'un sur l'autre, une véritable collaboration. (...)

De ce qui n'était dans la pensée de Locke et de Montesquieu qu'un procédé d'art politique pour assurer l'équilibre des forces politiques et protéger la liberté, l'Assemblée de 1789 voulut faire une théorie de la souveraineté et de la représentation divisée de cette souveraineté. Elle ne vit dans Montesquieu que les formules générales, et non point la description si exacte de l'action réciproque que la couronne et le Parlement doivent exercer l'un sur l'autre.

Document 5 :

Ce texte est célèbre. Qui ne connaît la théorie qui veut qu'en tout bon gouvernement on distingue rigoureusement le *législatif* de l'*exécutif* et du *judiciaire* ? Qu'on assure l'*indépendance* de chaque pouvoir pour recevoir de cette *séparation* les bienfaits de la *modération*, de la *sécurité* et de la *liberté* ? Tel serait en effet le secret du Livre XI, conçu plus tard que les dix premiers, et inspiré à Montesquieu par la révélation de l'Angleterre, où il aurait découvert, lors d'un séjour en 29-30, un régime radicalement nouveau, n'ayant pour tout objet que la *liberté*. Avant le Livre XI, Montesquieu aurait présenté une théorie *classique*, distinguant des formes politiques différentes, décrivant leur économie et leur dynamique propres. Ensuite, il aurait jeté le masque de l'historien sans passion, voire, s'il est possible de s'en convaincre, du gentilhomme partisan, pour donner en idéal au public un peuple possédant deux chambres, une assemblée du tiers, et des juges élus. Par là, Montesquieu toucherait enfin, pour les uns à la sphère du politique comme tel, et montrerait son génie dans une théorie de l'équilibre des pouvoirs, si bien disposés que le pouvoir soit la limite même du pouvoir, résolvant ainsi une fois pour toutes le problème politique qui tient tout entier dans *l'usage* et *l'abus* du pouvoir; pour les autres aux problèmes politiques de *l'avenir*, qui sont moins ceux de la monarchie en général que ceux du gouvernement représentatif et parlementaire. La suite des temps serait comme la caution de cette interprétation. Ne vit-on pas tout le siècle chercher dans Montesquieu des arguments pour ébranler l'ordre monarchique, justifier les Parlements, et jusqu'à la convocation des États généraux ? La Constitution américaine de la fin du siècle et la Constitution de 1791 elle-même, sans

parler de celles de 1795 et de 1848, n'ont-elles pas consacré dans leurs attendus et leurs dispositions ces principes de la séparation des pouvoirs voulue par Montesquieu ? Ces deux thèmes : l'essence du pouvoir, l'équilibre des pouvoirs, ne sont-ils pas encore des thèmes actuels, toujours repris et toujours débattus, dans les mots mêmes fixés par Montesquieu ?

Je voudrais conduire à penser qu'il s'agit là pour la plus grande part d'une illusion historique, et en donner les raisons. Dans cet esprit, je veux d'abord dire tout ce que je dois aux articles du juriste *Charles Eisenmann*. J'en voudrais reprendre ici l'essentiel avant d'en prolonger les conclusions.

La thèse d'Eisenmann est que la théorie de Montesquieu, et tout particulièrement le célèbre chapitre sur la Constitution d'Angleterre, a engendré un véritable *mythe*: le *mythe de la séparation des pouvoirs*. (...)

La première audace d'Eisenmann a consisté à montrer que cette fameuse théorie *n'existait tout simplement pas chez Montesquieu*. Il suffit de lire attentivement ses textes pour découvrir en effet : 1. Que l'exécutif empiète sur le législatif puisque le roi dispose du *droit de veto*. 2. Que le législatif peut, dans une certaine mesure, exercer un droit de regard sur l'exécutif, puisqu'il contrôle l'application des lois qu'il a votées, et, sans pourtant qu'il soit question de " responsabilité ministérielle " devant le Parlement, demander des comptes aux ministres. 3. Que le législatif empiète sérieusement sur le judiciaire, puisque, dans trois circonstances particulières, il s'érige en tribunal : en toutes matières les nobles, dont il faut garder la dignité de tout contact avec les préjugés des magistrats populaires, seront jugés par leurs pairs de la chambre haute; en matière d'amnistie; et en matière de procès politiques, qui seront traduits devant le tribunal de la chambre haute, sur accusation de la chambre basse.

On voit mal comment concilier pareilles et si importantes interférences des pouvoirs avec la prétendue pureté de leur *séparation*.

La seconde audace d'Eisenmann a consisté à montrer qu'en vérité il ne s'agissait pas chez Montesquieu de *séparation*, mais de *combinaison*, de *fusion*, et de *liaison* des pouvoirs. Le point essentiel de cette démonstration consiste à bien entendre d'abord que le pouvoir judiciaire n'est pas un pouvoir au sens propre. Ce pouvoir est *invisible et comme nul*, dit Montesquieu. Et, de fait, le juge n'est pour lui qu'une vue et qu'une voix. C'est un homme dont toute la fonction consiste à lire et à dire la loi. On peut discuter cette interprétation, mais on doit du moins reconnaître que dans les matières où le juge risquait d'être autre chose qu'un code animé, Montesquieu a pris soin d'édicter des garanties non plus juridiques, mais *politiques* : il suffit de voir par exemple qui juge les délits et les crimes des nobles et les procès politiques ! Ces précautions prises, qui transfèrent ce que le judiciaire peut avoir d'effets politiques à des organes proprement politiques, le reste du judiciaire est bien *comme nul*. Nous nous trouvons alors en face de *deux pouvoirs* : l'exécutif et le législatif. Deux pouvoirs, mais trois *puissances*, pour reprendre un mot de Montesquieu lui-même. Ces trois puissances sont : le roi, la chambre haute et la chambre basse. C'est-à-dire : le roi, la noblesse et le " peuple ". C'est ici qu'Eisenmann montre de façon très convaincante que le véritable objet de Montesquieu est précisément la *combinaison*, la *liaison* de ces trois puissances. Qu'il s'agit avant tout d'un problème *politique* de rapports de forces, et non pas d'un problème *juridique* concernant la définition de la légalité et ses sphères.

Ainsi s'éclaire le fameux problème du gouvernement *modéré*. La véritable modération n'est ni la stricte séparation des *pouvoirs*, ni le souci et le respect *juridiques* de la légalité. A Venise, par exemple, on a bien trois pouvoirs et trois organes distincts : mais le *mal* est que ces trois organes *sont formés par*

des magistrats du même corps; ce qui ne fait guère qu'une même puissance (EL, XI, 6). On a beau dire ainsi que le despotisme est le régime où un seul gouverne, sans règles ni lois, ou que le despote paraît dans tout prince ou ministre qui passe outre à la loi, et commet un abus de pouvoir. Ce n'est pas au fond ce qui est en cause, car nous savons de ces régimes où le despotisme règne à l'ombre des lois mêmes, et c'est, dit Montesquieu, la pire des tyrannies. La *modération* est tout autre chose : elle n'est pas le simple respect de la légalité, elle est l'équilibre des pouvoirs, c'est-à-dire *le partage des pouvoirs entre les puissances*, et la limitation ou modération des prétentions d'une *puissance* par le *pouvoir* des autres. La fameuse *séparation des pouvoirs* n'est donc que le partage pondéré du pouvoir entre des puissances déterminées : le roi, la noblesse, le "peuple".

Je pense que les remarques que j'ai présentées sur le despotisme permettent d'aller au-delà de ces conclusions pertinentes. Car cet éclaircissement pose lui-même une question : *au profit de qui le partage se fait-il ?* En se contentant de révéler, sous les dehors mythiques de la *séparation des pouvoirs*, l'opération réelle d'un partage du pouvoir entre différentes forces politiques, on risque, me semble-t-il, de nourrir l'illusion d'un partage *naturel*, qui va de soi et répond à une équité d'évidence. On est passé des pouvoirs aux puissances. Les termes ont changé ? Le problème reste le même : il ne s'agit jamais que d'équilibre et de partage. C'est là le dernier mythe que je voudrais dénoncer.

Ce qui peut éclairer sur le sens de ce partage et de ses arrières-pensées, c'est, une fois bien entendu qu'il s'agit chez Montesquieu de *combinaison de puissances* et non de *séparation des pouvoirs*, *d'examiner quels sont, parmi tous les empiétements possibles d'un pouvoir sur l'autre, parmi toutes les combinaisons possibles des pouvoirs entre eux, les empiétements et les combinaisons absolument exclus*. Or j'en vois deux, qui sont de première importance.

La première combinaison exclue est que le législatif puisse usurper les pouvoirs de l'exécutif, ce qui consumerait de soi et sur le champ la perte de la monarchie dans le despotisme populaire. Or *l'inverse n'est pas vrai*. Montesquieu admet que la monarchie puisse subsister, et même conserver sa *modération*, si le roi détient, outre l'exécutif, le pouvoir législatif. Mais, que le peuple soit prince, tout est perdu.

La seconde combinaison exclue est plus célèbre, mais à mon sens tenue pour trop évidente, et, de ce fait, mal pénétrée. Elle concerne la détention du judiciaire par l'exécutif, par le roi. Montesquieu est formel : *cette disposition suffit à faire sombrer la monarchie dans le despotisme*. Si le roi jugeait lui-même... *la Constitution serait détruite, les pouvoirs intermédiaires dépendants anéantis...* (EL, VI, 5) et l'exemple que cite Montesquieu, dans les pages qui suivent, est celui de Louis XIII, voulant juger lui-même un gentilhomme (EL, VI, 5). Il suffit de rapprocher cette exclusion et sa raison (si le roi juge, les corps intermédiaires sont anéantis) d'une part de la disposition qui cite les nobles devant le seul tribunal de leurs pairs, d'autre part des malheurs dont le despote réserve le privilège aux *grands*, pour apercevoir que *cette clause particulière qui prive le roi du pouvoir de juger importe avant tout à la protection des nobles contre l'arbitraire politique et juridique du prince*, et qu'encore une fois le despotisme, dont Montesquieu nous menace, désigne une politique très précisément dirigée d'abord *contre la noblesse*.

Si nous voulons bien nous retourner maintenant vers le fameux équilibre des puissances, nous pouvons, je crois, avancer une réponse à la question : *à l'avantage de qui s'opère le partage ?* Si l'on considère non plus les forces invoquées dans la combinaison de Montesquieu, mais les forces réelles existant de son temps, on doit bien constater que *la noblesse gagne à son projet deux avantages considérables* : elle devient directement, en tant que classe, une force *politique* reconnue dans la chambre

haute; elle devient aussi, tant par la clause qui exclut du pouvoir royal l'exercice du jugement, que par cette autre clause qui réserve ce pouvoir à la chambre haute, quand des nobles sont en cause, une classe dont l'avenir personnel, la position sociale, les privilèges et les distinctions sont garantis *contre les entreprises du roi et du peuple*. De la sorte, dans leur vie, dans leurs familles et dans leurs biens, les nobles seront à l'abri, tant du roi, que du peuple. On ne saurait mieux garantir les conditions de la pérennité d'une classe décadente à qui l'histoire arrachait et disputait ses anciennes prérogatives.

La contrepartie de ces assurances, c'est une autre assurance, mais cette fois à *l'usage du roi*. L'assurance que le monarque sera protégé par le *rempart social et politique de la noblesse* contre les révolutions populaires. L'assurance qu'il ne se trouvera pas dans la situation du despote abandonné, seul, en face de son peuple et de ses passions. S'il veut bien entendre la leçon du despotisme, le roi comprendra que *son avenir vaut bien une noblesse*.

Non seulement cette noblesse servira de contrepoids au "peuple", puisque, par une représentation hors de proportion avec le nombre et les intérêts du grand nombre, elle équilibrera la représentation du peuple dans le législatif, mais encore cette noblesse, par son existence, ses privilèges, son lustre et son luxe, voire sa générosité, enseignera au peuple, jour après jour dans la vie concrète, que les *grands* sont respectables, qu'il existe une structure dans cet État, qu'il est loin de la passion au pouvoir, que dans l'espace médiocre des monarchies la distance des conditions sociales et la durée de l'action politique sont de longue haleine : bref de quoi décourager à jamais toute idée de subversion.

Je ne vois rien en tout cela qui éloigne de l'inspiration fondamentale du théoricien de la monarchie et du despotisme. Le *régime de l'avenir* est, certes, sur bien des points, différent des monarchies de l'Europe contemporaine. Celles-ci se ressentent encore de leur origine, et leur constitution rudimentaire est encore primitive : elles sont mal armées pour combattre le danger de despotisme qui les menace et pour résoudre les problèmes complexes du monde moderne. Mais on peut dire qu'elles contiennent en elles-mêmes, dans leur structure politique et sociale, tout ce qu'il faut pour satisfaire à cette exigence. La représentation du *peuple* elle-même qui paraît jurer avec tout son passé, et qui a fait croire que Montesquieu était républicain de cœur et prenait le parti du Tiers, est dans *l'esprit* de la monarchie. Qu'on lise le chapitre 8 du Livre XI, dont le 6e parle précisément de la Constitution anglaise : on y verra que le principe des *représentants* d'une nation dans une monarchie, principe totalement étranger aux anciens, comme celui d'un corps de noblesse, appartient aux origines mêmes du *gouvernement gothique, la meilleure espèce de gouvernement que les hommes aient pu imaginer* (EL, XI, 8). C'est pourquoi Montesquieu peut dire de ce gouvernement qui paraît regarder l'avenir que les Anglais l'ont trouvé *dans les bois de leur passé* (EL, XI, 6).

L'analyse de la Constitution anglaise conduit donc, pour l'essentiel, au même point que l'examen de la monarchie et du despotisme; au même point que certaines raisons des principes théoriques de l'adversaire des doctrinaires du contrat social : au *choix politique de Montesquieu*.

Ce choix politique, deux raisons peuvent le masquer. D'abord le mode de réflexion de Montesquieu, la pureté et l'abstraction juridiques de ses analyses politiques. Je crois avoir montré, par un examen un peu attentif, que le juridisme de Montesquieu exprime lui-même, à sa manière, son parti pris. Mais ce choix peut aussi se trouver dissimulé par l'histoire : celle qui nous sépare de Montesquieu; et celle que Montesquieu a vécue. Pour bien comprendre ce choix, il faut le saisir en lui-même et dans l'histoire que Montesquieu vivait dans celle qu'il croyait vivre, et

qui pourtant, elle aussi, se jouait dans son dos.

Document 6 :

On a prouvé, dans le dernier article, que l'axiome politique, examiné ici, n'exige pas une séparation absolue des départements législatif, exécutif et judiciaire. Je vais essayer maintenant de montrer que si, entre ces départements, il n'existe pas une liaison et une union qui donne, à chacun d'eux, un contrôle constitutionnel sur les autres, le degré de séparation que requiert le principe, comme essentiel à un gouvernement libre, ne sera jamais, en pratique, efficacement maintenu.

Il est généralement reconnu que les pouvoirs, qui appartiennent en propre à l'un des départements, ne doivent pas être exercés directement et complètement par l'un ou l'autre des autres départements. Il est également évident qu'aucun d'eux ne doit posséder directement ou indirectement une influence prépondérante sur les autres dans l'exercice de leurs pouvoirs respectifs. On ne contestera pas que tout pouvoir est naturellement envahissant et qu'il doit être mis efficacement dans l'impossibilité de franchir les limites qui lui sont assignées. Ainsi donc, après avoir classé, en théorie, les différentes sortes de pouvoirs suivant qu'ils peuvent être de nature législative, exécutive ou judiciaire, la chose la plus importante et la plus difficile est de les garantir pratiquement contre leurs usurpations mutuelles. Quelle doit être cette garantie ? Voilà le gros problème à résoudre.

Sera-t-il suffisant de marquer avec précision les frontières de ces départements dans la constitution du gouvernement, et de compter sur ces barrières de papier pour prévenir l'esprit d'usurpation ? C'est la garantie que semblent avoir prise ceux qui ont rédigé la plupart des Constitutions américaines. Mais l'expérience nous apprend que l'efficacité de cette mesure s'est trouvée grandement en défaut ; et qu'il faut, de toute nécessité, des armes plus sûres pour défendre les plus faibles membres du gouvernement contre les plus puissants. Le département législatif étend partout la sphère de son activité et englutit tous les pouvoirs dans son impétueux tourbillon.

Les fondateurs de nos Républiques méritent tant d'éloges pour la sagesse qu'ils ont montrée, qu'aucune tâche ne peut être moins agréable que celle de relever les erreurs dans lesquelles ils sont tombés. Le respect pour la vérité nous oblige pourtant à faire observer qu'ils semblent avoir cru voir toujours la liberté menacée par la prérogative toujours croissante et toujours usurpatrice d'un magistrat héréditaire, soutenu et fortifié par une branche héréditaire de l'autorité législative. Ils ne semblent jamais s'être rappelé le danger des usurpations législatives qui, en rassemblant tous les pouvoirs dans les mêmes mains, doivent mener à la même tyrannie que les usurpations de l'exécutif.

Dans un gouvernement où des prérogatives nombreuses et étendues sont placées dans les mains d'un Monarque héréditaire, le département exécutif est très justement considéré comme la source du danger, et surveillé avec toute la jalousie que doit inspirer le zèle pour la liberté. Dans une démocratie, où la multitude exerce en personne les fonctions législatives et est continuellement exposée, par son incapacité à prendre des délibérations régulières et des mesures réfléchies, aux ambitieuses intrigues de ses magistrats exécutifs, on peut bien craindre que, dans une occasion favorable, la tyrannie ne s'ensuive. Mais dans une République représentative, où la magistrature exécutive est soigneusement limitée dans l'étendue et dans la durée de son pouvoir, où le pouvoir législatif est exercé par une assemblée année, à cause de l'influence que l'on suppose qu'elle a sur le peuple, d'une confiance inébranlable dans sa propre force, assez nombreuse pour éprouver toutes les passions qui agissent sur une multitude, trop peu nombreuse cependant pour être incapable d'employer, pour la satisfaction

de ses passions, des moyens dictés par la raison, c'est contre l'entrepreneuse ambition de ce département que le peuple doit diriger toute sa jalousie et épuiser toutes ses précautions.

Le département législatif tire une supériorité dans nos gouvernements d'autres causes. Ses pouvoirs constitutionnels étant à la fois plus étendus et moins susceptibles d'être renfermés dans des limites précises, il peut, avec plus de facilité, voiler, sous des mesures compliquées et indirectes, les usurpations qu'il commet aux dépens des départements coordonnés. Quelquefois, il est réellement difficile de dire, dans des corps législatifs, si l'effet d'une mesure particulière s'étendra ou non au-delà de la sphère législative. D'un autre côté, le pouvoir exécutif étant circonscrit dans un espace plus resserré et étant plus simple par sa nature, le pouvoir judiciaire étant limité par des lignes de démarcation encore moins incertaines, des projets d'usurpation ne pourraient être formés par ces départements sans qu'ils fussent à l'instant découverts et renversés. Ce n'est pas tout : comme le département législatif peut, seul, puiser dans les poches du peuple et qu'il a, dans quelques Constitutions, une autorité illimitée et dans toutes, une influence prépondérante sur les rétributions pécuniaires des agents des autres départements, il en résulte, vis-à-vis du législatif, une dépendance qui facilite encore ses usurpations.

Document 7 :

Le Judiciaire n'a d'influence ni sur l'épée, ni sur la bourse ; il ne dirige ni la force, ni la richesse de la société : et il ne peut prendre aucune résolution active.

On peut dire avec raison qu'il n'a ni *force*, ni *volonté*, mais un simple jugement : et c'est, en définitive, du secours du bras exécutif que dépend l'efficacité de ses jugements

Ce simple aperçu de la matière suggère d'importantes conséquences. Il en résulte incontestablement que le Judiciaire est sans comparaison le plus faible des trois départements du pouvoir ; qu'il ne peut jamais attaquer avec succès l'un des deux autres ; et qu'il faut prendre tout le soin possible de le mettre en état de se défendre lui-même contre leurs attaques. Il en résulte encore que quoique les cours de justice puissent quelquefois exercer une oppression individuelle, elles ne peuvent mettre en danger la liberté générale du peuple ; je veux dire tant que le Judiciaire reste entièrement séparé à la fois de la législature et de l'Exécutif. Car je conviens qu'il n'y a point de liberté si la puissance de juger n'est séparée de la puissance législative et de l'exécutrice. Il en résulte enfin que, comme la liberté ne peut avoir rien à craindre du Judiciaire seul, mais aurait tout à craindre de son union avec l'un des autres départements ; que comme la dépendance où il serait de l'un de ces deux derniers départements produirait les mêmes effets que leur union malgré une séparation nominale et apparente ; que, comme à raison de la faiblesse naturelle du Judiciaire, celui-ci est exposé continuellement au danger d'être subjugué, intimidé ou influencé par les branches coordonnées ; et que comme rien ne peut autant contribuer à sa force et à son indépendance que la permanence de la fonction, cette qualité doit donc être regardée avec raison comme un élément essentiel de son organisation, et, dans une large mesure, comme la citadelle de la justice et de la tranquillité publiques.

L'indépendance complète des cours de justice est particulièrement essentielle dans une constitution limitée. Par Constitution limitée j'entends celle qui contient certaines exceptions déterminées à l'autorité législative ; comme, par exemple, la défense de passer des *bills d'attainder*, des lois *ex post-facto*, etc. Des limitations de ce genre ne peuvent être maintenues en pratique que par l'entremise des cours de justice dont le devoir doit être de déclarer nulles toutes les lois manifestement contraires aux termes de la Constitution. Sans

cela, toutes les réserves de droits ou de privilèges particuliers seraient sans valeur.

Il s'est élevé des doutes sur les droits des tribunaux de déclarer nuls les actes législatifs comme contraires à la Constitution, sous prétexte que ce système impliquerait une supériorité du Judiciaire sur le pouvoir législatif. On a dit que l'autorité qui peut déclarer nuls les actes d'une autre autorité, doit être nécessairement supérieure à celle dont les actes peuvent être annulés. Comme cette doctrine est d'une grande importance pour toutes les Constitutions Américaines, il ne sera pas hors de propos de discuter brièvement les raisons sur lesquelles elle repose.

Il n'est pas de proposition plus évidemment vraie que tout acte d'une autorité déléguée, contraire aux termes de la commission en vertu de laquelle elle est exercée, est nul. Donc, nul acte législatif contraire à la Constitution ne peut être valable. Nier cela, ce serait affirmer que le délégué est supérieur à son commettant, que le serviteur est au-dessus de son maître; que les représentants du peuple sont supérieurs au peuple lui-même; que des hommes qui agissent en vertu de pouvoirs peuvent faire non seulement ce que ces pouvoirs ne les autorisent pas à faire, mais encore ce qu'ils leur défendent.

Si l'on dit que le Corps législatif est lui-même le juge constitutionnel de ses pouvoirs, et que l'interprétation qu'il en fait est concluante pour les autres départements, on peut répondre que ce ne peut être là la présomption naturelle, à moins que la Constitution ne le décide par quelques dispositions spéciales. On ne peut guère supposer que la Constitution entende donner aux Représentants du peuple le droit de substituer leur *volonté* à celle de leurs commettants. Il est bien plus rationnel de supposer que les tribunaux ont été désignés pour être un Corps intermédiaire entre le peuple et la législature, à l'effet, entre autres choses, de maintenir la dernière dans les bornes assignées à son autorité. L'interprétation des lois est la fonction propre et particulière des tribunaux. Une Constitution est, en fait, et doit être regardée par les juges comme une loi fondamentale. Dès lors, c'est à eux qu'il appartient d'en déterminer le sens, aussi bien que le sens de toute loi particulière émanant du Corps législatif. S'il se trouve entre les deux une contradiction absolue, celle qui a un caractère obligatoire et une valeur supérieure doit naturellement être préférée; ou, en d'autres termes, la Constitution doit être préférée à la loi, l'intention du peuple à l'intention de ses agents.

Cette conclusion ne suppose nullement une supériorité du pouvoir judiciaire sur le pouvoir législatif. Elle suppose seulement que le pouvoir du peuple est supérieur à tous deux, et que, lorsque la volonté de la législature, exprimée dans ses lois, est en opposition avec celle du peuple, déclarée dans la Constitution, c'est à la dernière plutôt qu'aux premières que les juges doivent obéir. Leurs décisions doivent être réglées par les lois fondamentales.

Il y a de fréquents exemples de cet exercice du pouvoir judiciaire qui consiste à décider entre deux lois contradictoires. Il n'est pas rare que deux lois existant en même temps se contredisent en tout ou en partie, et qu'on ne puisse trouver dans l'une ni dans l'autre quelque clause, quelque terme dérogoire. Dans ce cas, c'est la mission des juges d'en déterminer et d'en fixer le sens et l'effet. S'il est possible de les accorder par une interprétation raisonnable, la raison et le droit sont d'accord pour dire qu'il doit être fait ainsi; si cela est impossible, il devient nécessaire de donner effet à l'une à l'exclusion de l'autre. La règle admise dans les tribunaux pour déterminer leur valeur respective est de préférer la dernière en date. C'est là une simple règle d'interprétation, qui ne découle pas d'une loi positive, mais de la nature des choses et de la raison. C'est une règle qui n'est pas prescrite aux tribunaux par une disposition législative, mais qu'ils ont eux-mêmes adoptée dans l'interprétation des lois,

comme ligne de conduite conforme à la vérité et au bon sens. Ils ont cru raisonnable qu'entre deux lois contradictoires d'une même autorité, celle qui contenait l'expression de sa dernière volonté devait avoir la préférence.

Document 8 :

RÉSUMÉ. - *Le concept de régime " présidentiel ", assez tardif, obscurcit généralement la perception de la nature et du fonctionnement du régime des États- Unis. Sur le fondement d'une constitution de compromis, qui avantageait plutôt le Congrès, l'histoire américaine a connu un mouvement pendulaire favorisant tantôt une lecture " congressionnelle ", tantôt une lecture " présidentielle ". Depuis quelques décennies, celle-ci prévaut. Mais l'affaire du Watergate et ses suites sont là pour inviter l'observateur à rejeter le concept hâtif de " présidence impériale " et à cultiver le sens des nuances.*

(Conclusion) La question se pose donc de savoir pourquoi le Congrès consent au Président une latitude d'action qui - même si elle a décliné dans les années soixante-dix par rapport à la période antérieure - demeure aussi consistante. Et à quelles conditions ? La réponse nous semble devoir être recherchée essentiellement dans les relations de la Maison-Blanche avec le peuple. Il est notable que la " présidentialisation " ait accompagné la démocratisation de l'élection présidentielle, qu'au XIXe siècle les Présidents forts aient été ceux qui jouissaient d'un large appui populaire - ainsi Jackson - et que le développement de la présidence moderne ait suivi celui des moyens de communication de masse qui favorisent la personnalisation du pouvoir. Le Président, tant qu'il ne fait pas d'erreur majeure et s'il jouit d'une suffisante envergure, bénéficie du relatif discrédit dans lequel sont tenus les politiciens aux États-Unis et du fait que l'esprit national de ce pays fédéral s'incarne volontiers dans un homme, surtout depuis que la mission extérieure de la grande démocratie est mieux ressentie par les citoyens. On ajoutera enfin que de guerres en crises, certaines habitudes mentales ont été prises qui demeurent à l'état d'un capital historique favorable au *leadership* présidentiel.

C'est dire l'importance du facteur personnel. On le retrouve dans l'aptitude au " marchandage " qui est l'une des qualités essentielles du Président efficace, quelle que soit la couleur politique du Congrès. Truman se voyait ainsi : " Je reste assis toute la journée à essayer de persuader des gens de faire ce qu'ils devraient avoir le bon sens de faire sans que j'aie besoin de les persuader ". La " carotte " et le " bâton " doivent être utilisés alternativement. Tous les moyens informels sont mis en oeuvre - invitations, favoritisme, *lobbying*...

Où l'on comprend que dans un régime que l'on dit " présidentiel " le Congrès apparaisse aussi puissant. Incapable d'agir sans doute, il peut tout empêcher. Si le soutien populaire au Président s'estompe durablement, ou si ce dernier commet trop d'erreurs dans le maniement des chambres, la lettre de la Constitution peut reprendre à tout moment une certaine actualité.

Document 9 :

Mme Thatcher ne s'est pas suicidée. Jusqu'au soir de ce mercredi final elle était déterminée à se battre jusqu'au bout. Il se peut qu'elle ait négligé de tenir compte de certains de ses propres intérêts. Elle choisit au début une faible équipe de campagne et avança la date du scrutin, se privant ainsi de la possibilité de rallier des hésitants. Elle courtisa sa base aux Communes avec trop de retard. Elle se plongea dans le sommet de Paris et ne se montra à la buvette de la Chambre des Communes que l'après-midi de ce dernier mercredi - on ne l'y avait pas vue depuis dix-huit mois, ce qui apparut comme un signe de panique. Elle avait poursuivi avec obstination une

politique dont certains aspects étaient impopulaires et avait perdu le contact avec sa base parlementaire. La négligence ou la malchance sont des verdicts possibles, mais elle ne courut pas délibérément à sa propre perte.

Elle fut assassinée. Elle succomba à des coups venant de trois directions. Tout d'abord, le peuple britannique lui fit savoir son hostilité, envers elle ainsi que son Gouvernement, et dit bien haut qu'il aurait plus de chance de voter conservateur avec un autre leader dans une série de sondages de juin 1989 à novembre 1990, aux élections européennes de juin 1989 aux municipales de mai 1990, et à plusieurs reprises dans des élections partielles jusqu'au dernier moment en novembre 1990. Cette désertion du public venait directement des échecs de la politique économique du Gouvernement qui s'était soldée par une forte inflation et la hausse des taux d'intérêt comme des taux d'emprunt-logement, et aussi de la *poll tax*. Elle était personnellement identifiée à cette politique. Son leadership semblait assuré de mener son parti à un désastre électoral.

Le second coup vint de son propre parti, non pas le parti dans le pays, mais le parti à la Chambre des Communes. Le Premier ministre ne peut rester au pouvoir sans le soutien du parti à la Chambre, qui a le pouvoir de vie et de mort sur le Premier ministre comme le Gouvernement. Lorsqu'il apparut qu'elle pouvait mener le parti à une défaite aux urnes aux prochaines élections, échouant ainsi dans sa tâche première de chef, il commença à se retourner contre elle, lui envoyant un avertissement voilé en novembre 1989 lorsque Sir Anthony Meyer se présenta contre elle, avertissement qui se confirma au premier tour de novembre 1990. Elle fut renversée en novembre 1990 pour ne pas avoir amélioré son score dans l'année qui suivit le défi de Meyer et rendant ainsi peu probable une victoire aux élections. Mais le parti à la Chambre ne la tua pas. Elle obtint 55 % du vote, il ne lui manquait que quatre voix. La victoire demeurait possible si elle s'était battue et s'était présentée au deuxième tour. Mais lorsqu'elle s'entendit dire que l'arithmétique marchait pour elle, Mme Thatcher répondit que "si son cabinet était contre elle, les chiffres ne comptaient plus".

C'est le cabinet qui lui assena le coup final. Sa chute fut précipitée par la démission d'un ministre de son Gouvernement Sir Geoffrey Howe, et par son discours qui dit en toutes lettres ce que de précédentes démissions avaient laissé entendre, à savoir que le Gouvernement était divisé à cause de son style et de sa politique. Ce qui fit monter à la surface nombre de ressentiments profonds et poussa Heseltine à se présenter au premier tour.

Elle ne prit la décision de démissionner qu'après avoir écouté l'avis de ses collègues du Gouvernement. Elle avait perdu le soutien de ceux dont elle avait le plus besoin. Sa domination incontestée d'autrefois venait de ce qu'ils étaient si "mous" face à sa propre agressivité. A présent il se retournèrent contre elle et la renversèrent dans un mélange d'ambitions personnelles et de parti. Ils voulaient gagner la prochaine élection et préserver les acquis de leur Gouvernement. Heseltine hors de celui-ci depuis 1986, risquait de dévier sa politique trop loin de la ligne de celle du Gouvernement et de diviser le parti. Il fallait donc quelqu'un au sein même du Gouvernement pour se présenter contre lui. Le gagnant final fut celui qui semblait le mieux placé pour remporter la prochaine élection et préserver l'"héritage Thatcher".

Mme Thatcher avait trop perdu le contact avec le peuple britannique. avec son propre parti à la Chambre des Communes et avec le Gouvernement lui-même. Tous prirent part à sa défaite, mais en fin de compte le coup de grâce ne vint ni du Parti parlementaire ni de l'électorat, mais du cabinet.

Cette conclusion, qui fut celle de plusieurs éditorialistes dans la

presse à l'époque de la crise de novembre 1990, est à présent confirmée par Mme Thatcher elle-même qui dans sa première déclaration aux médias depuis sa démission sur les causes de sa chute déclare au mois de mars 1991, en termes à peine voilés, avoir été lâchée par son équipe trop préoccupée de questions électorales; son reproche étant qu'en se préoccupant de sondages, on suit l'électorat au lieu de le diriger. Quelle que soit la part de ressentiment personnel de cette opinion, elle recoupe étroitement la conclusion de cette étude.

Document 10 :

Les *whips* ont une triple tâche d'information, d'organisation et de discipline, que le parti soit au pouvoir ou non.

Ils informent le groupe des projets du gouvernement, ou de l'opposition, et font part aux leaders de ses réactions. Les *whips* doivent provoquer la venue devant le groupe de tel ou tel ministre, ou contre-ministre, si le besoin s'en fait sentir, insister le cas échéant auprès du gouvernement, ou du contre-gouvernement, pour qu'il révisé sa position, bref favoriser les compromis ou tout au moins les explications, éviter les malentendus, aplanir les difficultés. Travail essentiel et de tous les jours, qui prévient normalement tout mouvement de révolte important des députés contre leurs *frontbenchers* tâche primordiale quand le parti est au pouvoir.

Les *whips* assurent aussi, dans une certaine mesure, l'organisation des débats à la Chambre. Quand l'opposition demande au *Leader of the House* un débat sur un sujet quelconque, la réponse traditionnelle - "Je ne suis pas sûr que cela puisse se faire mais peut-être pourrait-on en discuter par la voie habituelle" (*through the usual channels*) consiste à renvoyer la question devant les *whips* des deux partis. Les intentions du gouvernement concernant l'ordre du jour de l'Assemblée sont toujours communiquées à l'avance au *Chief Whip* de l'opposition, et l'ordre du jour n'est définitivement fixé qu'après qu'il ait pu faire part de ses observations au *Chief whip* de la majorité. Les *whips* organisent en outre, à l'intérieur de leurs groupes respectifs, la participation des députés aux débats : le député moyen ne demande jamais la parole sans avoir consulté un *whip* au préalable.

La dernière tâche des *whips* est d'envoyer chaque vendredi à tous les membres du groupe le programme détaillé des travaux parlementaires, connu sous le nom de *documentary whip*. Il s'agit en fait d'un moyen de battre le rappel des élus pour les débats importants : une question à l'ordre du jour soulignée d'un seul trait n'appelle normalement pas de vote et n'exige donc pas la présence de tous les députés du groupe; une question soulignée de deux traits sera assez importante pour faire l'objet de scrutins, les députés du groupe ne pourront s'absenter qu'à condition de s'entendre avec un député du parti adverse pour que celui-ci, en s'absentant également, rétablisse l'équilibre; une question soulignée de trois traits implique la présence au Parlement de tous les députés valides ou transportables.

Fiche n°7 **LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE**

BIBLIOGRAPHIE

- “Le Président de la République”, *Pouvoirs* n° 41, 1987.
“Le Président de la République”, *RFDC* vol. 25, 1996.
BIGAUT (C.), *Le Président de la République*, La Documentation française (coll. Documents d'étude), n° 1.06, éd. 2003.
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.
GUETTIER (C.), “Les candidats à l'élection présidentielle sous la V^{ème} République”, *RD pub.* 1990.49.
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.
SCHWARZENBERG (R.-G.), *La campagne présidentielle*, LGDJ, 1967.
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^{ème} République”, *RD pub.* 1999.719.
ZARKA (J.-C.), *Le Président de la République*, Ellipses, 1995.

DOCUMENTS

- Document 1 :** PEYREFITTE (A.), *C'était de Gaulle*, Fayard, t. I, 1994, p. 234 ss.
Document 2 : DE GAULLE (C.), *Allocution*, 20 septembre 1962.
Document 3 : CAPITANT (R.), *Encyclopédie française*, t. X, 1964 (in *Ecrits constitutionnels*, éd. CNRS, 1982, pp. 383-386.)
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.
Document 7 : DEBRE (M.), *Discours devant le Conseil d'État*, 27 août 1958 (extraits).
Document 8 : AVRIL (P.), *Un président pour quoi faire ?*, Seuil, 1965, pp. 34 ss.
Document 9 : PEYREFITTE (A.), *C'était de Gaulle*, Fayard, t. II, 1997, pp. 618 ss.
Document 10 : CAPITANT (R.), “Une erreur monstrueuse”, 25 nov. 1966, *Écrits politiques*, pp. 419-420.
Document 11 : DE GAULLE (C.), Conférence de presse du 31 janvier 1964 (extraits).

EXERCICES SUGGÉRÉS :

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

- Arbitrage présidentiel ou arbitrage populaire ?
- La dissolution présidentielle
- Election présidentielle et bipolarisation de la vie politique.
- Fait majoritaire et mode de scrutin présidentiel.

Épreuve pratique : Commentaire de document

- Commenter l'article 5 de la Constitution du 4 octobre 1958.

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 *cursum 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^{ème} et la IV^{ème} n'ont pas pu ou su amender leur Constitution la V^{ème} 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 prévienne 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 collègue 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 tordu. »

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 2 :

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, un 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 de 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^{ème} 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, viendront 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 3 :

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^{ème} 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^{ème} 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 IIIème 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 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'infirmes 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 :

1. 5 décembre 1965 : Inscr. 28 910 581; Vol. 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, Vol. 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, Vol. 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, Vol. 20 311 287 (68,85%), Expr. 19 007 489

G. Pompidou 11 064489 (58,21%); A. Poher 7 943 118 (41,79%).

3. 5 mai 1974 : Inscr. 30 602 953, Vol. 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, Vol. 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, Vol. 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, Vol. 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, Vol. 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. Boussel 116 823 (0,38%).

8 mai 1988 : Inscr.38 168 869, Vol. 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, Vol. 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, Vol. 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, Vol. 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, Vol. 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%).

Document 6 :

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 7 :

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'élus 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 8 :

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 circonstancielles. 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 9 :

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^{ème} 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^{ème} 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^{ème} 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 10 :

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 abrégérait 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, nomme 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 défait 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 la 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.

Fiche n°8

LE PREMIER MINISTRE ET LE GOUVERNEMENT

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^{ème} 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^{ème} République", *RDP* 1982.1175.
- DJAGUIDI (G.), "Premiers ministres et candidatures présidentielles sous la V^{ème} République", *RD pub.* 1996.1587.
- LE GALL (J.), *Les institutions de la V^{ème} 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^{ème} République*, La Documentation française (coll. Les Etudes), 1997.
- PY (P.), *Le secrétariat général du Gouvernement*, 1985.
- "Le Ministre", *Pouvoirs* n° 36, 1986.
- BIGAUT (C.), *La responsabilité pénale des hommes politiques*, LGDJ, 1996.
- CABANNES (J.), "Les ministres de la V^{ème} 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^{ème} 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^{ème} République*, LGDJ, 1989.

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 Fé-dération 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).
- Document 4 :** Circulaire du Premier ministre du 25 mai 1988, relative à la méthode de travail du Gouvernement, *J.O.* du 27 mai.
- Document 5 :** CAPITANT (R.), *Ecrits constitutionnels*, 1982, p. 391 ss.
- Document 6 :** ATTALI (J.) *Verbatim II, 1986-1988*, Poche, 1995, pp. 17-51 (extraits).
- Document 7 :** HUCHON (J.-P.) *Jours tranquilles à Matignon*, Grasset, 1993, pp. 112-133 (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*
- *La discipline gouvernementale.*
- *La démission du ministre sous la V^{ème} République.*

Épreuve pratique : Commentaire de document

- *Commenter le document n° 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 contreseing, 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, amendement 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 Bérégoovoy 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 contreseings 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. « Bleu » 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 reviennent 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'Etat 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 au 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 :

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 5 :

Doit-on en conclure que, dans la V^{ème} République, le Président a autant d'emprise sur les ministres que le Parlement en avait sur eux dans la III^{ème} et la IV^{ème} ? D'un parlementarisme absolu est-on passé à un présidentialisme 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 6 :

(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 avions 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, Elisabeth 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 7 :

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 Bérégofoy et Charasse. (...)

Nous avons pourtant établi comme règle que les ministres en titre devraient 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 Bérégofoy, seule façon d'avoir un œil sur le pouvoir sans limites de Bercy. C'était un choix de départ : Pierre Bérégofoy 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 avons 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 voulait 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°9 **LE 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.

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^{ème} République*, LGDJ, 1993.

BIDEGARAY (C.) EMERI (C.), *La responsabilité politique*, Dalloz, 1998.

CAMBY (J.-P.) et al., *Le travail parlementaire sous la V^{ème} République*, Montchrestien, (coll. Clefs), 1997.

DELCAMP (A.) et al., *Contrôle parlementaire et évaluation*, La Documentation française (coll. Les études), 1995.

La procédure législative, La Documentation française (coll. Documents d’étude), n° 1.12, 1997.

LATOUR (X.), “Les rapports entre le Parlement et le gouvernement sous la IX^{ème} législature”, *RD pub.* 2000.1661.

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^{ème} législature” (1993-1997), *Bulletin de l’Assemblée nationale*, n° 1 du 20 juin 1997, pp. 62 ss.

Document 2 : CHAMBRAUD (C.), “Le Parlement n’est pas redevenu « le lieu privilégié du débat politique »”, *Le Monde*, 28 juin 1996.

Document 3 : CC, n° 82-262 DC, 7 novembre 1989, “Immunité parlementaire”, Rec. p. 90.

Document 4 : DEBRE (M.), *Discours devant le Conseil d’État*, 27 août 1958 (extrait).

Document 5 : CC, n° 82-143 DC, 30 juillet 1982, “Blocage des prix”, Rec.57 (extrait).

Document 6 : CC, n° 72-73 L, 29 février 1972, “Participation des salariés”, Rec.31 (extrait).

Document 7 : ROLAND-LEVY (F.), “La flibuste parlementaire de Thierry Mariani mise en échec”, *Le Monde* 30 novembre 1997.

Document 8 : BIFFAUD (O.), “Parole contre parole sur les procédures d’urgence”, *Le Monde* 1er déc. 1997.

Document 9 : Motion de censure déposée le 2 octobre 1962.

Document 10 : Echange de lettres entre Monsieur Valéry Giscard d’Estaing, ancien Président de la République et le Président de la République en fonctions.

Document 11 : Commissions (anciennement d'enquête ou de contrôle) du Parlement.

EXERCICES SUGGÉRÉS :

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

- *Le Parlement dans la Constitution de 1958.*
- *Le droit d'amendement parlementaire.*
- *Un Sénat pour quoi faire ?*
- *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 n° 4.*

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^{ère} 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^{ème} 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 :

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 3 :

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^{er}. — La loi relative à l'immunité parlementaire est contraire à la Constitution.

Document 4 :

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 empiètements 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^{ème} 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 traie 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 5 :

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 6 :

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 7 :

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.

[...]

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 8 :

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 apportées par le Sénat aux seuls 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 fait 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 9 :

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 10 :

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^{ème} 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 11 :

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'OPTÉ (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

Les commissions d'enquête et de contrôle du Sénat :

- 1960 Réunion des théâtres lyriques nationaux (contrôle)
- 1966 Orientation et sélection dans l'enseignement (contrôle)
- 1967 Office de radiodiffusion télévision française (contrôle)
- 1969 Exécution du V^{ème} Plan (contrôle)
- 1970 Abattoirs de la Villette (enquête)
- 1973 Écoutes téléphoniques (contrôle)
- 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)
- 1984 Situation en Nouvelle-Calédonie (contrôle)
SNCF (contrôle)
Service des postes (contrôle)

- 1985 Audiovisuel (5ème chaîne) (enquête)
Fréquences hertziennes (contrôle)
- 1986 Événements de novembre et décembre 1986 (enquête)
- 1988 Capital des sociétés privatisées (contrôle)
- 1990 Maintien de l'ordre public (contrôle)
Autorité judiciaire (contrôle)
Second cycle de l'enseignement du 2^o degré (contrôle)
Air France (contrôle)
- 1991 Filière laitière (enquête)
Juridictions de l'ordre administratif (enquête)
Système transfusionnel français (enquête)
Application des accords de Schengen (enquête)
- 1992 Accueil en France d'un dirigeant terroriste
SNCF

Fiche n°10

LE CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ

BIBLIOGRAPHIE

- “Le Conseil constitutionnel”, *Pouvoirs* n° 13, 1991.
- AVRIL (P.) et GICQUEL (J.), *Le Conseil constitutionnel*, Montchrestien (coll. Clefs), 1998.
- BALDASSARE (A.), “Aspects théoriques et historiques de la supra-constitutionnalité”, *RIDC* 1994, p. 325 et s.
- 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.
- FAVOREU (L.), *Les Cours constitutionnelles*, PUF (Que Sais-je ?).
- FAVOREU (L.) et PHILIP (L.), *Le Conseil constitutionnel*, PUF (QSJ?) n° 1724, 1995.
- FAURE (B.), “Les objectifs de valeur constitutionnelle”, *RFDC* 1995.47.
- FROMONT (M.), *La justice constitutionnelle dans le monde*, Dalloz (Connaissance du droit), 1996.
- HAMON (L.), *Les juges de la loi. Naissance et rôle d'un contre-pouvoir*, Fayard, 1987.
- LEVY (D.), “De l'idée de coutume constitutionnelle à l'esquisse d'une théorie des sources du droit constitutionnel et de leur sanction”, *Mél. Eisenmann*, 1975, pp. 81 ss.
- LUCHAIRE (F.), *Le Conseil constitutionnel*, Economica, 4 t., 1997-2000.
- MEUNIER (J.), *Le pouvoir du Conseil constitutionnel. Essai d'analyse stratégique*, 1994.
- PENA-GAÑA(A.), “La justice constitutionnelle en Belgique, Espagne, Italie, Allemagne”, *Documents d'études*, n° 1.16, Doc. Fr., 1998.
- PHILIPPE (X.), *Le contrôle de proportionnalité dans les jurisprudences constitutionnelles et administratives françaises*, 1990.
- RIVERO (J.), VEDEL (G.), “Les principes économiques et sociaux de la Constitution”, *Dr. soc.*, 1947, *Pages de doctrine*, LGDJ, 1980, pp. 93 ss.
- ROUSSEAU (D.), *La justice constitutionnelle en Europe*, Montchrestien (coll. Clefs), 1998.
- ROUSSEAU (D.), *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, 2001.
- ROUSSILLON (H.), *Le Conseil constitutionnel*, Dalloz (coll. connaissance du droit), 1996.

DOCUMENTS

- Document 1 :** DE TOCQUEVILLE (A.), *De la Démocratie en Amérique*, Paris, 1845, in *Œuvres*, t. I, Laffont, 1986, p. 118-121.
- Document 2 :** HAURIOU (M.), *Précis de droit constitutionnel*, Paris, 1929, pp. 266 ss.
- Document 3 :** Constitution française du 27 octobre 1946, art. 91, 92 et 93 (Cf. **fiche 2**).
- Document 4 :** Constitution espagnole du 29 décembre 1978, art. 159 à 164.
- Document 5 :** Constitution russe du 12 décembre 1993, art. 125.
- Document 6 :** CE sect., 6 novembre 1936, *Arrighi*, Rec.966.
- Document 7 :** CC, n° 71-44 DC, 16 juillet 1971, “Liberté d'association”, Rec.29.
- Document 8 :** Décisions prises sur saisine au titre de l'article 61 alinéa 2 (oct. 1974-avr. 1997). Source : Conseil constitutionnel
- Document 9 :** CC, n° 85-187 DC, 25 janvier 1985, “Etat d'urgence en Nouvelle-Calédonie”, Rec.43.
- Document 10 :** CC, n° 92-308 DC, 9 avril 1992, “Maastricht I”, Rec.55.
- Document 11 :** CC, déc. n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, Maastricht II, *Rec.76*, cons. 32 à 35, **GDCC**.

EXERCICES SUGGÉRÉS :

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

- *La valeur juridique des Déclarations de droits*
- *Doit-on élargir la saisine du Conseil constitutionnel français à tout citoyen ?*
- *Le contrôle de constitutionnalité est-il politique ?*
- *Le Conseil constitutionnel est-il une juridiction ?*
- *Le Conseil constitutionnel et le “gouvernement des juges” ?*
- *L’exécution des décisions du Conseil constitutionnel.*
- *Le « bloc de constitutionnalité ».*

Épreuve pratique : Commentaire de document

- *Commenter le document 4.*
- *Commenter le document 11.*

Document 1 :

Le juge américain ressemble donc parfaitement aux magistrats des autres nations. Cependant il est revêtu d'un immense pouvoir politique.

D'où vient cela? Il se meut dans le même cercle et se sert des mêmes moyens que les autres juges; pourquoi possède-t-il une puissance que ces derniers n'ont pas?

La cause en est dans ce seul fait : les Américains ont reconnu aux juges le droit de fonder leurs arrêts sur la *constitution* plutôt que sur les *lois*. En d'autres termes, ils leur ont permis de ne point appliquer les lois qui leur paraîtraient inconstitutionnelles.

Je sais qu'un droit semblable a été quelquefois réclamé par les tribunaux d'autres pays; mais il ne leur a jamais été concédé. En Amérique, il est reconnu par tous les pouvoirs; on ne rencontre ni un parti, ni même un homme qui le conteste. L'explication de ceci doit se trouver dans le principe même des constitutions américaines.

En France, la constitution est une œuvre immuable ou censée telle. Aucun pouvoir ne saurait y rien changer : telle est la théorie reçue. En Angleterre, on reconnaît au parlement le droit de modifier la constitution. En Angleterre, la constitution peut donc changer sans cesse, ou plutôt elle n'existe point. Le parlement, en même temps qu'il est corps législatif, est corps constituant.

En Amérique, les théories politiques sont plus simples et plus rationnelles. Une constitution américaine n'est point censée immuable comme en France ; elle ne saurait être modifiée par les pouvoirs ordinaires de la société, comme en Angleterre. Elle forme une œuvre à part, qui, représentant la volonté de tout le peuple, oblige les législateurs comme les simples citoyens, mais qui peut être changée par la volonté du peuple, suivant des formes qu'on a établies, et dans des cas qu'on a prévus.

En Amérique, la constitution peut donc varier; mais, tant qu'elle existe, elle est l'origine de tous les pouvoirs. La force prédominante est en elle seule.

Il est facile de voir en quoi ces différences doivent influencer sur la position et sur les droits du corps judiciaire dans les trois pays que j'ai cités.

Si, en France, les tribunaux pouvaient désobéir aux lois, sur le fondement qu'ils les trouvent inconstitutionnelles, le pouvoir constituant serait réellement dans leurs mains, puisque seuls ils auraient le droit d'interpréter une constitution dont nul ne pourrait changer les termes. Ils se mettraient donc à la place de la nation et domineraient la société, autant du moins que la faiblesse inhérente au pouvoir judiciaire leur permettrait de le faire.

Je sais qu'en refusant aux juges le droit de déclarer les lois inconstitutionnelles, nous donnons indirectement au corps législatif le pouvoir de changer la constitution, puisqu'il ne rencontre plus de barrière légale qui l'arrête. Mais mieux vaut encore accorder le pouvoir de changer la constitution au peuple à des hommes qui représentent imparfaitement les volontés du peuple, qu'à d'autres qui ne représentent qu'eux-mêmes.

Il serait bien plus déraisonnable encore de donner aux juges anglais le droit de résister aux volontés du corps législatif, puisque le parlement, qui fait la loi, fait également la constitution, et que, par conséquent, on ne peut, en aucun cas, appeler une loi inconstitutionnelle quand elle émane des trois pouvoirs.

Aucun de ces deux raisonnements n'est applicable à

l'Amérique.

Aux États-Unis, la constitution domine les législateurs comme les simples citoyens. Elle est donc la première des lois, et ne saurait être modifiée par une loi. Il est donc juste que les tribunaux obéissent à la constitution, préférablement à toutes les lois. Ceci tient à l'essence même du pouvoir judiciaire : choisir entre les dispositions légales celles qui l'enchaînent le plus étroitement est, en quelque sorte, le droit naturel du magistrat.

En France, la constitution est également la première des lois, et les juges ont un droit égal à la prendre pour base de leurs arrêts; mais, en exerçant ce droit, ils ne pourraient manquer d'empiéter sur un autre plus sacré encore que le leur : celui de la société au nom de laquelle ils agissent. Ici la raison ordinaire doit céder devant la raison d'État.

En Amérique, où la nation peut toujours, en changeant sa constitution, réduire les magistrats à l'obéissance, un semblable danger n'est pas à craindre. Sur ce point, la politique et la logique sont donc d'accord, et le peuple ainsi que le juge y conservent également leurs privilèges. Lorsqu'on invoque, devant les tribunaux des États-Unis, une loi que le juge estime contraire à la constitution, il peut donc refuser de l'appliquer. Ce pouvoir est le seul qui soit particulier au magistrat américain, mais une grande influence politique en découle.

Il est, en effet, bien peu de lois qui soient de nature à échapper pendant longtemps à l'analyse judiciaire, car il en est bien peu qui ne blessent un intérêt individuel, et que des plaideurs ne puissent ou ne doivent invoquer devant les tribunaux. Or, du jour où le juge refuse d'appliquer une loi dans un procès, elle perd à l'instant une partie de sa force morale. Ceux qu'elle a lésés sont alors avertis qu'il existe un moyen de se soustraire à l'obligation de lui obéir : les procès se multiplient, et elle tombe dans l'impuissance. Il arrive alors l'une de ces deux choses : le peuple change sa constitution ou la législature rapporte sa loi.

Les Américains ont donc confié à leurs tribunaux un immense pouvoir politique; mais en les obligeant à n'attaquer les lois que par des moyens judiciaires, ils ont beaucoup diminué les dangers de ce pouvoir.

Si le juge avait pu attaquer les lois d'une façon théorique et générale; s'il avait pu prendre l'initiative et censurer le législateur, il fût entré avec éclat sur la scène politique; devenu le champion ou l'adversaire d'un parti, il eût appelé toutes les passions qui divisent le pays à prendre part à la lutte. Mais quand le juge attaque une loi dans un débat obscur et sur une application particulière, il dérobe en partie l'importance de l'attaque aux regards du public. Son arrêt n'a pour but que de frapper un intérêt individuel; la loi ne se trouve blessée que par hasard.

D'ailleurs, la loi ainsi censurée n'est pas détruite : sa force morale est diminuée, mais son effet matériel n'est point suspendu. Ce n'est que peu à peu, et sous les coups répétés de la jurisprudence, qu'enfin elle succombe.

De plus, on comprend sans peine qu'en chargeant l'intérêt particulier de provoquer la censure des lois, en liant intimement le procès fait à la loi au procès fait à un homme, on s'assure que la législation ne sera pas légèrement attaquée. Dans ce système, elle n'est plus exposée aux agressions journalières des partis. En signalant les fautes du législateur, on obéit à un besoin réel : on part d'un fait positif et appréciable, puisqu'il doit servir de base à un procès.

Je ne sais si cette manière d'agir des tribunaux américains, en même temps qu'elle est la plus favorable à l'ordre public, n'est pas aussi la plus favorable à la liberté.

Si le juge ne pouvait attaquer les législateurs que de front, il y a des temps où il craindrait de le faire; il en est d'autres où l'esprit de parti le pousserait chaque jour à l'oser. Ainsi il arriverait que les lois seraient attaquées quand le pouvoir dont elles émanent serait faible, et qu'on s'y soumettrait sans murmurer quand il serait fort; c'est-à-dire que souvent on attaquerait les lois lorsqu'il serait le plus utile de les respecter, et qu'on les respecterait quand il deviendrait facile d'opprimer en leur nom.

Mais le juge américain est amené malgré lui sur le terrain de la politique. Il ne juge la loi que parce qu'il a à juger un procès, et il ne peut s'empêcher de juger le procès. La question politique qu'il doit résoudre se rattache à l'intérêt des plaideurs, et il ne saurait refuser de la trancher sans faire un déni de justice. C'est en remplissant les devoirs étroits imposés à la profession du magistrat qu'il fait l'acte du citoyen. Il est vrai que, de cette manière, la censure judiciaire, exercée par les tribunaux sur la législation, ne peut s'étendre sans distinction à toutes les lois, car il en est qui ne peuvent jamais donner lieu à cette sorte de contestation nettement formulée qu'on nomme un procès. Et lorsqu'une pareille contestation est possible, on peut encore concevoir qu'il ne se rencontre personne qui veuille en saisir les tribunaux.

Les Américains ont souvent senti cet inconvénient, mais ils ont laissé le remède incomplet, de peur de lui donner, dans tous les cas, une efficacité dangereuse.

Resserré dans ses limites, le pouvoir accordé aux tribunaux américains de prononcer sur l'inconstitutionnalité des lois forme encore une des plus puissantes barrières qu'on ait jamais élevées contre la tyrannie des assemblées politiques.

Document 2 :

Le moyen parlementaire qui consiste à employer la question préalable pour écarter la discussion d'une proposition de loi inconstitutionnelle n'a de chances de réussir que si la majorité de la Chambre n'est animée d'aucune passion; sinon, elle passera outre. Il n'est point admis, et d'ailleurs il n'est guère admissible, que le chef du pouvoir exécutif ait le droit de refuser la promulgation d'une loi sous le prétexte qu'il l'estimerait contraire aux principes de la constitution.

D'ailleurs, toute intervention, quelle qu'elle soit, se produisant au moment de la confection de la loi, pour en empêcher ou simplement en retarder la force exécutoire, risque de provoquer les pires conflits, parce qu'elle heurte le Parlement dans la chaleur de l'action. Il suffit de rappeler l'histoire des *veto* législatifs ou simplement celle de la prérogative qui consiste, pour le Chef de l'État, à demander aux Chambres de procéder à une seconde délibération de la loi. L'une des politiques les plus sages du droit consiste à ne faire intervenir ses moyens de redressement qu'après un délai lorsque le feu de l'action est tombé et que les amours-propres n'y sont plus engagés. Le droit est essentiellement répressif. Il attend que les actions soient achevées. Tant pis si elles ont causé des dommages. On tâchera de les réparer, mais la paix sociale est à ce prix, car des interventions prématurées entraîneraient des conflits sans fin et compromettraient le juge lui-même dans la bataille.

C'est donc quand une loi est achevée, et quelquefois longtemps après, que sera soulevée la question de son inconstitutionnalité.

On a essayé par deux fois en France de créer des organismes politiques chargés d'arrêter les lois inconstitutionnelles; ç'a été la conception du Sénat *conservateur* réalisée une première fois par la Constitution du 22 frimaire an VIII et maintenue pendant le Consulat et le Premier Empire, réalisée

une seconde fois dans la Constitution du 14 janvier 1852, par imitation du régime consulaire, et qui a été maintenue durant tout le Second Empire jusqu'à la Constitution de mai 1870.

Cette conception du Sénat *conservateur* fut elle-même une retouche pratique d'une ébauche plus théorique qui figurait dans le plan de Siéyès sous le nom de *jurie Constitutionnaire*.

Par une singulière ironie des choses, le *Sénat conservateur* du Consulat, du Premier et du Second Empire, servit surtout à modifier la constitution par des sénatus-consultes, en vertu de ce raisonnement que l'autorité, qui a le pouvoir de conserver, a par là même celui de modifier. Ce fut d'ailleurs, à l'imitation du sénat romain du temps de l'Empire. Quant à des annulations de textes inconstitutionnels (car Napoléon Ier ne se gênait pas pour régler par des décrets des matières qui eussent dû l'être par des lois), il n'y en eut jamais. D'une part, le Sénat conservateur ne pouvait être saisi que par le gouvernement ou par le Tribunal, qui a le pouvoir de saisir d'office, ni être saisi par des intéressés. D'autre part en sa qualité de corps politique, le Sénat conservateur n'était pas indépendant, on s'était arrangé pour le ligoter. Un organe politique statuant sur la constitutionnalité des lois et indépendant serait beaucoup trop puissant, il serait maître du gouvernement. Cette expérience condamne absolument le système du contrôle de constitutionnalité par un organe politique, parce qu'il faut que le contrôle de constitutionnalité soit à la fois indépendant et inoffensif pour le gouvernement. C'est pour cette raison qu'on est obligé de se retourner vers le juge, et encore en prenant des précautions pour que son rôle ne l'entraîne pas dans la politique, c'est-à-dire, en l'enfermant rigoureusement dans le contentieux.

C'est la mission naturelle du juge ordinaire d'interpréter les lois et de régler leurs conflits, même constitutionnels. — Dès qu'un juge est saisi d'un conflit, il lui appartient d'en apprécier tous les éléments et, spécialement, les lois et règlements qui s'y appliquent. A cette occasion, il est obligé de régler les conflits des lois par cela même qu'il est obligé de juger et, pour cela, de prendre parti. C'est ainsi qu'il règle les conflits de la loi nationale et de la loi étrangère, ceux de la loi ancienne et de la loi nouvelle, ceux de la loi et du règlement. Ce dernier conflit se rapproche le plus du conflit de la loi ordinaire et de la superlégalité constitutionnelle, et il doit servir de modèle. Le juge refuse d'appliquer un règlement de police qu'il reconnaît être en contradiction avec quelque principe de la légalité. Pourquoi ne pourrait-il pas refuser d'appliquer une disposition de la loi ordinaire qu'il reconnaît être en contradiction avec un principe de la superlégalité constitutionnelle ? Ce n'est pas autre chose que régler le conflit entre deux lois qui ne sont pas de même espèce; c'est interpréter à la fois la loi constitutionnelle et la loi ordinaire, voir si elles sont conciliables ou non et, si elles ne sont pas conciliables, sacrifier celle qui est d'un rang inférieur. La déclaration d'inconstitutionnalité d'une loi n'est pas d'une autre sorte que la déclaration d'illégalité d'un règlement administratif.

Allons plus loin : la loi constitutionnelle elle-même ne doit pas échapper au contrôle du juge, il y a des occasions où le contrôle pourrait s'exercer sur elle. Par exemple, au fond, un amendement à la constitution serait en contradiction avec cette *légitimité constitutionnelle* dont nous parlerons incessamment, qui est au-dessus de la superlégalité elle-même parce qu'elle se compose de principes et que les principes sont toujours au-dessus des textes.

Pourquoi, après tout, dans la limite de ses pouvoirs contentieux, le juge ne serait-il pas juge de la loi constitutionnelle, comme il est juge de la loi ordinaire et comme il est juge du règlement?

Il n'y a pas de raison de principe qui s'y oppose, bien au contraire, le principe général que *toute loi est sous condition d'application par le juge* commande la solution affirmative. C'est ce qu'ont reconnu des juristes parisiens, dans une consultation donnée à propos de l'affaire des *tramways de Bucarest*, et l'arrêt de la Cour de cassation roumaine a adopté leur opinion (*Revue du droit public*, 1912, p. 438 et p. 305). Il n'y avait en Roumanie aucune disposition constitutionnelle prévoyant le contrôle juridictionnel de constitutionnalité des lois; les juristes en question ont posé en principe que ce contrôle était de droit et rentrait dans la mission naturelle du juge. Bien mieux, dans le pays d'élection du contrôle judiciaire de constitutionnalité c'est-à-dire les Etats-Unis, ce n'est point la constitution fédérale qui a établi formellement ce contrôle (du moins la chose est-elle douteuse et controversée), il n'a fait son entrée dans le droit fédéral qu'en 1803, grâce à l'opinion délivrée par le *chief-justice* Marshall dans *Marbury V. Madison* (E. Lambert, *Le gouvernement des juges aux Etats-Unis*, p. 31), et cette introduction jurisprudentielle n'a été fondée que sur les pouvoirs naturels du juge.

Document 4 :

ART. 159. - (1) Le Tribunal constitutionnel se compose de douze membres nommés par le Roi, quatre sur la proposition du Congrès adoptée à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, quatre sur la proposition du Sénat adoptée à la même majorité, deux sur la proposition du Gouvernement et deux sur la proposition du Conseil général du pouvoir judiciaire. - (2) Les membres du Tribunal constitutionnel devront être nommés parmi des magistrats et des procureurs, des professeurs d'Université, des fonctionnaires publics et des avocats; ils devront tous être des juristes aux compétences reconnues et vénérant la mémoire des ancêtres qui nous ont transmis l'amour et le respect de la Patrie, la foi dans le bien et la justice, exerçant leur profession depuis plus de quinze ans. - (3) Les membres du Tribunal constitutionnel seront désignés pour une période de neuf ans; ils seront renouvelés par tiers tous les trois ans. - (4) La condition de membre du Tribunal constitutionnel est incompatible avec tout mandat représentatif, l'exercice de fonctions politiques ou administratives, l'exercice d'une charge de direction dans un parti politique ou un syndicat et un emploi au service de ceux-ci, l'exercice de fonctions judiciaires et de fonctions relevant du ministère public et avec tout autre activité professionnelle ou commerciale. Pour le reste, les incompatibilités affectant les membres du Tribunal constitutionnel seront celles qui sont propres aux membres du pouvoir judiciaire. - (5) Les membres du Tribunal constitutionnel seront indépendants et inamovibles pendant la durée de leur mandat.

ART. 160. - Le président du Tribunal constitutionnel sera nommé parmi ses membres par le Roi, sur la proposition du Tribunal réuni en séance plénière, pour une période de trois ans.

ART. 161. - (1) Le Tribunal constitutionnel exerce sa juridiction sur tout le territoire espagnol et il est compétent pour connaître : a) du recours en inconstitutionnalité contre des lois et des dispositions normatives ayant force de loi. La déclaration d'inconstitutionnalité d'une norme juridique ayant force de loi, interprétée par la jurisprudence, affectera aussi cette dernière, mais la sentence ou les sentences rendues ne perdront pas la valeur de la chose jugée; b) du recours individuel de *amparo* pour violation des droits et des libertés énumérés à l'art. 53, § 2, de la Constitution dans les cas et sous les formes établis par la loi; c) des conflits de compétence entre l'État et les Communautés autonomes et

des conflits de compétence entre les diverses Communautés; d) des autres matières que lui attribueront la Constitution ou les lois organiques. - (2) Le Gouvernement pourra attaquer devant le Tribunal constitutionnel les dispositions et les résolutions adoptées par les organes des Communautés autonomes. Le recours entraînera la suspension de la disposition ou de la décision contre laquelle il est porté, mais le Tribunal devra, s'il y a lieu, le ratifier ou l'infirmier dans un délai maximum de cinq mois.

ART. 162. - Sont en droit : a) d'introduire un recours en inconstitutionnalité, le Président du Gouvernement, le Défenseur du Peuple, cinquante députés, cinquante sénateurs, les organes collégiaux exécutifs des Communautés autonomes et, le cas échéant, les assemblées de ces Communautés; b) d'introduire le recours individuel de *amparo* toute personne naturelle ou juridique invoquant un intérêt légitime, ainsi que le Défenseur du Peuple et le ministère public; c) dans les autres cas, la loi organique déterminera les personnes et les organes ayants droit.

ART. 163. - (1) Lorsqu'un organe judiciaire considérera, au cours d'un procès, qu'une norme ayant force de loi, s'appliquant en la matière et dont dépend la validité de la sentence, pourrait être contraire à la Constitution, il saisira le Tribunal constitutionnel dans les conditions, sous la forme et avec les effets établis par la loi et qui ne seront en aucun cas suspensifs.

ART. 164. - (1) Les jugements du Tribunal constitutionnel seront publiés au *Journal officiel*, en même temps que les opinions particulières ou dissidentes qui auraient été exprimées. Ils ont la valeur de la chose jugée à partir du jour qui suit leur publication et il n'est pas possible de former un recours contre eux. Ceux qui déclarent inconstitutionnelle une loi ou une norme ayant force de loi et tous ceux qui ne se limitent pas à l'estimation subjective d'un droit s'appliquent à tous dans tous leurs effets. (2) Sauf dans les cas où le jugement en dispose autrement, la partie de la loi qui n'est pas déclarée inconstitutionnelle reste en vigueur.

Document 5 :

ART. 125. - (1) La Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie est composée de 19 juges. - (2) La Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie à la demande du Président de la Fédération de Russie, du Conseil de la Fédération, de la Douma d'État, d'un cinquième des membres du Conseil de la Fédération ou des députés à la Douma d'État, du Gouvernement de la Fédération de Russie, de la Cour suprême de la Fédération de Russie et de la Cour supérieure d'Arbitrage de la Fédération de Russie, des organes du pouvoir législatif et exécutif des sujets de la Fédération de Russie, statue sur la conformité à la Constitution de la Fédération de Russie : a) des lois fédérales, des actes normatifs du Président de la Fédération de Russie, du Conseil de la Fédération, de la Douma d'État, du Gouvernement de la Fédération de Russie ; b) des constitutions des républiques, des statuts ainsi que des lois et des autres actes normatifs des sujets de la Fédération de Russie adoptés sur les questions relevant de la compétence des organes du pouvoir d'État de la Fédération de Russie et de la compétence conjointe des organes du pouvoir d'État de la Fédération de Russie et des organes du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie ; c) des accords entre les organes du pouvoir d'État de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie, des accords entre les organes du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie ; d) des traités internationaux de la Fédération de Russie non encore entrés

en vigueur.- (3) La Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie règle les conflits de compétence : a) entre les organes fédéraux du pouvoir d'État ; b) entre les organes du pouvoir d'État de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie ; c) entre les organes supérieurs d'État des sujets de la Fédération de Russie. - (4) La Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, pour les recours relatifs à la violation des droits et libertés constitutionnels des citoyens et à la demande des tribunaux, vérifie la constitutionnalité de la loi appliquée ou applicable dans un cas concret selon la procédure fixée par la loi fédérale. - (5) La Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie à la demande du Président de la Fédération de Russie, du Conseil de la Fédération, de la Douma d'État, du Gouvernement de la Fédération de Russie, des organes du pouvoir législatif des sujets de la Fédération de Russie donne l'interprétation de la Constitution de la Fédération de Russie. - (6) Les actes ou leurs dispositions particulières reconnus non constitutionnels cessent d'avoir effet ; les traités internationaux de la Fédération de Russie non conformes à la Constitution de la Fédération de Russie n'entrent pas en vigueur et ne sont pas appliqués. - (7) La Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, à la demande du Conseil de la Fédération, donne un avis sur le respect de la procédure établie relative à la mise en accusation du Président de la Fédération de Russie pour haute trahison ou commission d'une autre infraction grave.

Document 6 :

Vu la requête présentée par le Sieur Arrighi (Pierre-Paul), ancien agent militaire et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler pour excès de pouvoir la décision, en date du 26 juin 1934, par laquelle le ministre de la Guerre l'a mis d'office à la retraite à partir du 1^{er} juillet 1934 ;

Vu les lois constitutionnelles des 25 février et 16 juillet 1875 ; les lois des 7-14 octobre 1790, 24 mai 1872, l'art. 36 de la loi du 28 février 1934 ; le décret du 10 mai 1934 ;

Sur le moyen tiré de ce que l'art. 36 de la loi du 28 février 1934, en vertu duquel ont été pris les décrets des 4 avril et 10 mai 1934, serait contraire aux lois constitutionnelles :

- Considérant qu'en l'état actuel du droit public français, ce moyen n'est pas de nature à être discuté devant le Conseil d'État statuant au contentieux ; (rejet)

Document 7 :

Saisi le 1^{er} 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 1^{er} 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 1^{er} 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 déférée 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 1^{er} 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 1^{er} juillet 1901, ainsi, par voie de conséquence, que la disposition de la dernière phrase de l'alinéa 2 de l'article 1^{er} 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^{er}. - 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 1^{er} juillet 1901, ainsi que les dispositions de l'article 1^{er} 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 8 :

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 9 :

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, a 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 de 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 10 :

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 11 :

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 14 août 1992, par MM Charles Pasqua, Jean Chamant, Maurice Couve de Murville, Michel Poniatowski, Maurice Schumann, Bernard

Barbier, Philippe de Gaulle, Christian de La Malène, Bernard Sellier, Christian Poncelet, Henri de Raincourt, Yves Guéna, Mme Hélène Missoffe, MM Michel Alloncle, Hubert d'Andigné, Honoré Baillet, Jacques Bérard, Roger Besse, Amédée Bouquerel, Jacques Braconnier, Mme Paulette Briseperrière, MM Michel Caldaguès, Robert Calmejane, Jean-Pierre Camoin, Auguste Cazalet, Gérard César, Michel Chauty, Henri Collette, Charles de Cuttoli, Michel Doublet, Franz Duboscq, Alain Dufaut, Pierre Dumas, Marcel Fortier, Philippe François, François Gerbaud, Charles Ginesy, Mme Marie-Fanny Gournay, M Georges Gruillot, Mme Nicole de Hauteclouque, MM Emmanuel Hamel, Bernard Hugo, Roger Husson, André Jarrot, Gérard Larcher, René-Georges Laurin, Marc Lauriol, Jean-François Le Grand, Maurice Lombard, Michel Maurice-Bokanowski, Jacques de Menou, Lucien Neuwirth, Geoffroy de Montalembert, Arthur Moulin, Jean Natali, Paul d'Ornano, Joseph Osterman, Jacques Oudin, Sosefo Makapé Papilio, Alain Pluchet, Claude Prouvoeur, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Mme Nelly Rodi, MM Jean Simonin, Jacques Sourdille, Martial Taugourdeau, Jacques Valade, Serge Vinçon, André-Georges Voisin, sénateurs, en application de l'article 54 de la Constitution dans sa rédaction issue de l'article 2 de la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992, à l'effet de " se prononcer sur la conformité du traité de Maastricht " à 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 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 18, alinéa 2, 19 et 20 ;

Vu le traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992 ;

Vu la décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992 ;

Vu la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre : " Des communautés européennes et de l'Union européenne ", notamment ses articles 2 et 5 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que le traité sur l'Union européenne a été signé le 7 février 1992 à Maastricht par les plénipotentiaires de douze États ; que les représentants de la République française ont apposé leur signature au bas de ce traité ; qu'ont été également arrêtés des protocoles ainsi qu'un ensemble de déclarations ;

2. Considérant qu'à la date du 11 mars 1992 le Président de la République a, sur le fondement de l'article 54 de la Constitution, saisi le Conseil constitutionnel 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 devait être précédée d'une révision de la Constitution ;

3. Considérant que le Conseil constitutionnel a, par une décision motivée rendue le 9 avril 1992, jugé que l'autorisation de ratifier en vertu d'une loi le traité sur l'Union européenne ne pouvait intervenir qu'après révision de la Constitution ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 62 in fine de la Constitution, "les décisions du Conseil constitutionnel... s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles" ; que l'autorité des décisions visées par cette disposition s'attache non seulement à leur dispositif mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire et en constituent le fondement même ;

5. Considérant que lorsque le Conseil constitutionnel, saisi en application de l'article 54 de la Constitution, a décidé que l'autorisation de ratifier en vertu d'une loi un engagement international est subordonnée à une révision constitutionnelle, la procédure de contrôle de contrariété à la Constitution de cet engagement, instituée par l'article précité, ne peut être à nouveau mise en oeuvre, sauf à méconnaître l'autorité qui s'attache à la décision du Conseil constitutionnel conformément à l'article 62, que dans deux hypothèses ; d'une part, s'il apparaît que la Constitution, une fois révisée, demeure contraire à une ou plusieurs stipulations du traité ; d'autre part, s'il est inséré dans la Constitution une disposition nouvelle qui a pour effet de créer une incompatibilité avec une ou des stipulations du traité dont s'agit ;

6. Considérant que c'est au regard de ces principes qu'il y a lieu d'examiner l'argumentation des auteurs de la saisine ;

- SUR L'ARGUMENTATION SELON LAQUELLE LE TRAITÉ N'EST PAS EN ÉTAT D'ÊTRE RATIFIÉ :

7. Considérant que les auteurs de la saisine relèvent que, conformément à son article R, le traité sur l'Union européenne ne peut entrer en vigueur que si tous les cocontractants l'ont ratifié ; qu'au vu des résultats du référendum effectué le 2 juin 1992 dans un des États signataires, ils soutiennent que le traité signé le 7 février 1992 n'est pas, en l'état, susceptible d'être ratifié ; qu'ils invitent le Conseil constitutionnel à solliciter l'avis d'experts internationaux et des institutions communautaires sur les conséquences juridiques de cette situation ; qu'ils demandent que le Conseil se prononce sur les conditions dans lesquelles "le traité ratifié pourrait entrer en vigueur" ; que dans leurs dernières observations les saisissants déduisent de l'absence de sa ratification par un État signataire que le traité sur l'Union européenne ne peut être ratifié par la France sans que se trouvent méconnues les dispositions du quatorzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 qui font obligation à la République française de se conformer "aux règles du droit public international" ;

8. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 52 de la Constitution, "le Président de la République négocie et ratifie les traités" ; qu'en vertu du second alinéa du même article, "il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification" ; que les traités qui sont énumérés au premier alinéa de l'article 53 de la Constitution "ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi" ; qu'il est spécifié au deuxième alinéa de l'article 53 que les engagements internationaux mentionnés à l'alinéa précédent "ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés" ;

9. Considérant que, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992, l'article 54 de la Constitution dispose que : "Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution" ;

10. Considérant qu'il résulte de ces dispositions qu'un engagement international peut être soumis au Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 54 de la Constitution dès lors qu'il a été signé au nom de la République française et avant que ne soit adopté, dans l'ordre juridique interne, le texte qui en autorise la ratification ou l'approbation ; que la recevabilité d'une saisine opérée en vertu de l'article 54 n'est en aucune façon tributaire du

processus de ratification de l'engagement international en cause dans les autres États qui en sont signataires ; que cette recevabilité ne dépend pas davantage de la réalisation des conditions mises à l'entrée en vigueur d'un traité au plan international ;

11. Considérant qu'il est constant que le traité sur l'Union européenne a été signé au nom de la République française le 7 février 1992 ; qu'à la date de la présente décision n'a pas été adoptée la loi qui en autorise la ratification ; que les auteurs de la saisine sont par suite recevables à soumettre cet engagement international au Conseil constitutionnel par application de l'article 54 de la Constitution ;

12. Considérant que les arguments tirés par eux de l'état d'avancement du processus de ratification du traité dans d'autres pays ainsi que des conditions de son entrée en vigueur sont sans influence sur l'existence même de l'engagement international qu'ils défèrent au juge constitutionnel ; qu'en conséquence il revient au Conseil constitutionnel d'exercer, dans le respect de la chose jugée par sa décision du 9 avril 1992, son contrôle sur le point de savoir si l'autorisation de ratifier le traité sur l'Union européenne doit ou non être précédée, dans l'ordre juridique national, d'une révision de la Constitution ; que l'exercice par le Conseil constitutionnel d'un tel contrôle, destiné à produire effet dans l'ordre interne, ne contrevient nullement aux règles du droit public international ;

13. Considérant dès lors, et sans qu'il soit besoin pour le Conseil constitutionnel d'ordonner le supplément d'instruction sollicité, que le moyen tiré de ce que le traité sur l'Union européenne ne serait pas en état d'être ratifié ne peut qu'être écarté ;

- SUR LES STIPULATIONS DU TRAITÉ RELATIVES AU DROIT DE VOTE ET D'ÉLIGIBILITÉ AUX ÉLECTIONS MUNICIPALES :

14. Considérant qu'aux termes du paragraphe 1 de l'article 8 B ajouté au traité instituant la Communauté européenne par l'article G du traité sur l'Union européenne, "tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités à arrêter avant le 31 décembre 1994 par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen ; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient" ;

15. Considérant que par sa décision du 9 avril 1992 le Conseil constitutionnel a jugé que le quatrième alinéa de l'article 3 de la Constitution, rapproché tant du troisième alinéa du même article que des articles 24 et 72 de la Constitution, implique que seuls les "nationaux français" ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections en vue de la désignation de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République et notamment de celle des conseillers municipaux ou des membres du Conseil de Paris ; qu'en l'état, l'article 8 B, paragraphe 1, ajouté au traité instituant la Communauté européenne a été déclaré contraire à la Constitution ;

16. Considérant que l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 a ajouté à la Constitution un article 88-3 ainsi rédigé : "Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs

sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article" ;

17. Considérant qu'il est soutenu par les auteurs de la saisine qu'en dépit de l'adjonction de l'article 88-3 à la Constitution, le traité sur l'Union européenne demeure contraire à celle-ci, faute pour le pouvoir constituant d'avoir modifié les articles 3 de la Constitution et de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui affirment le principe de la souveraineté nationale ainsi que l'exercice exclusif par les nationaux français du droit de vote et d'éligibilité à une élection exprimant la souveraineté nationale ; qu'il est affirmé également que le traité reste contraire à l'article 24 de la Constitution relatif à la représentation des collectivités territoriales au Sénat ; qu'il y aurait enfin incompatibilité entre l'article 8 B du traité et l'article 88-3 de la Constitution dans la mesure où ce dernier prévoit à titre facultatif le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires ;

. En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 3 de la Déclaration de 1789 :

18. Considérant que dans sa décision du 9 avril 1992 le Conseil constitutionnel a jugé qu'il n'y avait pas de contrariété entre l'article 8 B, paragraphe 1, précédemment cité et les dispositions de l'article 3 de la Déclaration de 1789 ; que l'argumentation invoquée par les auteurs de la saisine se heurte à la chose jugée par le Conseil constitutionnel ;

. En ce qui concerne le moyen tiré de ce que le traité n'est pas conforme à l'article 3 de la Constitution :

19. Considérant que sous réserve, d'une part, des limitations touchant aux périodes au cours desquelles une révision de la Constitution ne peut pas être engagée ou poursuivie, qui résultent des articles 7, 16 et 89, alinéa 4, du texte constitutionnel et, d'autre part, du respect des prescriptions du cinquième alinéa de l'article 89 en vertu desquelles "la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision", le pouvoir constituant est souverain ; qu'il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée ; qu'ainsi rien ne s'oppose à ce qu'il introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans le cas qu'elles visent, dérogent à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle ; que cette dérogation peut être aussi bien expresse qu'implicite ;

20. Considérant qu'aux termes de la première phrase de l'article 88-3 de la Constitution, "sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France" ; qu'il ne saurait par suite être valablement soutenu que l'article 8 B, paragraphe 1, ajouté au traité instituant la Communauté européenne par l'article G du traité sur l'Union européenne serait contraire à l'article 3 de la Constitution ;

. En ce qui concerne le moyen tiré de ce que le traité demeure contraire à l'article 24 de la Constitution :

21. Considérant que les auteurs de la saisine font valoir que, la désignation des conseillers municipaux ayant une incidence sur l'élection des sénateurs, la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales à des non nationaux nécessitait une modification préalable de l'article 24 de la Constitution ; que s'il est vrai qu'en vertu de la deuxième phrase de l'article 88-3 les ressortissants des autres États membres de l'Union européenne "ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs", il reste

qu'ils peuvent élire les conseillers municipaux ; que leur participation à cette dernière élection a une incidence sur la désignation des sénateurs par le biais de la désignation des délégués sénatoriaux ;

22. Considérant sans doute qu'il découle des dispositions combinées des articles 3, 24 et 72 de la Constitution que le Sénat, élu au suffrage universel indirect, assure notamment la représentation des collectivités territoriales de la République, dont les organes délibérants sont eux-mêmes issus du suffrage universel ; qu'en conséquence, la désignation de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale est susceptible, dans le cadre d'un suffrage indirect à plusieurs degrés, d'avoir un effet sur l'élection des sénateurs ;

23. Mais considérant que, comme il a été dit ci-dessus, la première phrase de l'article 88-3 de la Constitution prévoit la reconnaissance, pour les élections municipales, du droit de vote et d'éligibilité aux citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les nationaux français, selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne ; qu'il est nécessairement dérogé aux dispositions combinées des articles 3, 24 et 72 de la Constitution avec lesquelles l'article 8 B, paragraphe 1, précité entrerait en contradiction ; que les prescriptions de la deuxième phrase de l'article 88-3, en vertu desquelles les citoyens de l'Union européenne ne peuvent "participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs", impliquent que les ressortissants de l'Union autres que les nationaux français ne puissent pas, en leur qualité d'élus municipaux, participer aux phases ultérieures éventuelles du processus conduisant à l'élection des sénateurs au sens donné à cette dernière expression par l'article 59 de la Constitution ;

24. Considérant que, pour ces divers motifs, l'article 8 B, paragraphe 1, ne méconnaît en rien l'article 24 de la Constitution ;

. En ce qui concerne le moyen tiré de ce que l'article 88-3 prévoit à titre facultatif le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires aux élections municipales :

25. Considérant que les auteurs de la saisine relèvent qu'au cours des débats ayant précédé l'adoption de la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, l'article 88-3 fut regardé par le Gouvernement comme contraire à l'article 8 B ajouté au traité instituant la Communauté européenne, dans la mesure où le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires n'y était prévu qu'à titre facultatif et non obligatoire ; qu'ils invitent le Conseil constitutionnel à examiner d'office toute incompatibilité entre l'article 8 B précité et l'article 88-3 de la Constitution ;

26. Considérant que les dispositions de la première phrase de l'article 88-3, en vertu desquelles, sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales "peut être accordé" aux seuls citoyens de l'Union résidant en France, ont pour effet de lever l'obstacle d'ordre constitutionnel qui existait à la reconnaissance de principe du droit dont s'agit ; qu'en se référant aux "modalités prévues par le traité sur l'Union européenne", le pouvoir constituant a entendu prendre en compte le fait qu'aux termes du paragraphe 1 de l'article 8 B ajouté au traité instituant la Communauté européenne, le droit de vote et d'éligibilité dans l'État membre de résidence des citoyens de l'Union, autres que les nationaux de cet État, sera exercé "sous réserve des modalités à arrêter avant le 31 décembre 1994 par le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen" ;

27. Considérant, il est vrai, que la troisième phrase de l'article 88-3 énonce que : "Une loi organique votée dans les mêmes

termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article" ;

28. Mais considérant que le renvoi, pour la détermination des conditions d'application de l'article 88-3, à une loi organique postule que ce dernier texte soit lui-même conforme aux modalités d'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales des ressortissants communautaires autres que les nationaux français, "prévues par le traité sur l'Union européenne" ; qu'ainsi, la loi organique devra respecter les prescriptions édictées à l'échelon de la Communauté européenne pour la mise en oeuvre du droit reconnu par l'article 8 B, paragraphe 1 ;

29. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la mise en cause, au regard de la Constitution révisée, des stipulations du traité relatives au droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales des citoyens de l'Union européenne résidant dans un État de l'Union sans en être ressortissant, ne peut qu'être écartée ;

- SUR L'ARGUMENTATION TIRÉE DE CE QUE DES STIPULATIONS DU TRAITÉ ONT POUR EFFET DE PRIVER LE PARLEMENT DE CERTAINES DE SES COMPÉTENCES EN VIOLATION DES ARTICLES 3 ET 34 DE LA CONSTITUTION :

30. Considérant que, selon les auteurs de la saisine, de nombreuses stipulations du traité ont pour objet de priver le Parlement d'un certain nombre de ses compétences au profit des organes communautaires ; qu'il y a par là même atteinte aux prérogatives des représentants du peuple ; qu'ils en déduisent que les articles 3 et 34 de la Constitution auraient dû être modifiés afin qu'il y ait adéquation entre les stipulations du traité et les dispositions constitutionnelles ;

31. Considérant que cette analyse est développée à propos non seulement de la réalisation de la troisième phase de l'union économique et monétaire, mais aussi de plusieurs autres dispositions du traité ; que sont évoquées à cet égard les stipulations du traité "en matière de sécurité", l'article 104 C ajouté au traité instituant la Communauté européenne ainsi que l'article 171 nouveau de ce dernier traité, qui prévoit des sanctions infligées par la Cour de justice en cas de manquement d'un État membre aux obligations qui lui incombent en vertu dudit traité ;

.En ce qui concerne les dispositions concernant la troisième phase de l'union économique et monétaire :

32. Considérant que le Conseil constitutionnel a, par sa décision du 9 avril 1992, inféré des stipulations applicables à compter du début de la troisième phase de l'union économique et monétaire que la réalisation de cette union se traduira par la mise en oeuvre d'une politique monétaire et 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 ; qu'il a jugé en conséquence que, dans leur état, les dispositions de la Constitution faisaient obstacle à ce que la France s'intègre à l'union économique et monétaire instituée par le traité ;

33. Considérant qu'il ressort de l'article 88-2 ajouté à la Constitution par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 que "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" ;

34. Considérant que, dans les limites précédemment indiquées, le pouvoir constituant est souverain ; qu'il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des

dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée ;

35. Considérant que les dispositions précitées de l'article 88-2 ont pour effet de lever les obstacles d'ordre constitutionnel à l'intégration de la France au sein de l'union économique et monétaire instituée par le traité ; que relève du pouvoir d'appréciation du constituant le fait de choisir d'ajouter à la Constitution une disposition nouvelle, plutôt que d'apporter des modifications ou compléments à ses articles 3 et 34 relatifs aux compétences des représentants du peuple ; que l'argumentation fondée sur la violation de ces articles est par suite dénuée de pertinence ;

. En ce qui concerne les autres stipulations du traité présentées comme méconnaissant les articles 3 et 34 de la Constitution :

36. Considérant que, dans sa décision du 9 avril 1992 le Conseil constitutionnel, après avoir indiqué celles des stipulations du traité soumis à son examen qui étaient, en l'état, contraires à la Constitution, a estimé que tel n'était le cas d'aucune des autres dispositions de l'engagement international dont s'agit ; que l'autorité qui s'attache à la chose jugée par le Conseil constitutionnel s'oppose à ce que puissent être utilement mises en cause les stipulations du traité sur l'Union européenne "en matière de sécurité", non plus que l'article 104 C ajouté au traité instituant la Communauté européenne ou la nouvelle rédaction conférée à son article 171 ;

- SUR LES STIPULATIONS DU TRAITÉ RELATIVES A L'ENTRÉE ET A LA CIRCULATION DES PERSONNES :

37. Considérant qu'une argumentation tirée du défaut de modification des articles 3 et 34 de la Constitution, analogue à celle qui a été précédemment examinée, est présentée par la saisine au sujet des stipulations du traité relatives à l'entrée et à la circulation des personnes ; qu'il est soutenu en outre, que l'article 100 C ajouté au traité instituant la Communauté européenne est contraire à la Constitution, non seulement dans son paragraphe 3, mais également dans ses paragraphes 1, 4 et 5 ;

. En ce qui concerne l'absence de modification expresse des articles 3 et 34 de la Constitution :

38. Considérant que le Conseil constitutionnel a, par sa décision du 9 avril 1992, inféré des mesures relatives à l'entrée et à la circulation des personnes dans le marché intérieur, applicables à compter du 1er janvier 1996, que se trouvera affecté l'exercice par l'État de compétences qui relèvent des conditions essentielles de sa souveraineté ; qu'il a jugé 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, était contraire à la Constitution ;

39. Considérant qu'il ressort de l'article 88-2 ajouté à la Constitution par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 que, 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 la détermination des règles relatives au franchissement des frontières extérieures des États membres de la Communauté européenne" ;

40. Considérant que dans le domaine qu'elles visent ces dispositions ont pour effet de lever les obstacles d'ordre constitutionnel relevés dans la décision du Conseil constitutionnel du 9 avril 1992 ; que ressortit exclusivement au pouvoir d'appréciation du constituant le choix consistant à ajouter à la Constitution une disposition nouvelle plutôt que d'apporter des modifications ou compléments à un ou

plusieurs articles ; qu'ainsi les critiques formulées par les auteurs de la saisine sur les conditions d'adéquation entre les dispositions constitutionnelles et les stipulations du traité sont sans valeur ;

. En ce qui concerne les paragraphes 1, 4 et 5 de l'article 100 C :

41. Considérant que par sa décision du 9 avril 1992 le Conseil constitutionnel, après avoir analysé le contenu des paragraphes 1, 4 et 5 de l'article 100 C ajouté au traité instituant la Communauté européenne n'a soulevé à leur encontre aucune contrariété à la Constitution ; que les observations formulées par les auteurs de la saisine en ce qui concerne les paragraphes dont s'agit, qui mettent en cause la chose jugée par le Conseil constitutionnel, sont par suite dépourvues de tout fondement ;

- SUR LE MOYEN TIRÉ DE LA VIOLATION DE L'ARTICLE 20 DE LA CONSTITUTION :

42. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 20 de la Constitution, "le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation" ; que les auteurs de la saisine soutiennent que cet article aurait dû être modifié par le constituant pour tenir compte des stipulations du traité concernant la politique économique et monétaire, la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que la coopération dans le domaine de la police et des affaires intérieures ;

43. Considérant que pour des motifs analogues à ceux qui ont été précédemment exposés à propos de l'absence de modification directe des articles 3 et 34 de la Constitution, le moyen tiré de la violation de l'article 20 de la Constitution ne peut être accueilli ; qu'en effet, s'agissant de la troisième phase de l'union économique et monétaire, ce moyen met en cause le pouvoir souverain d'appréciation du constituant ; que, pour le surplus, il se heurte à la chose jugée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 9 avril 1992 ;

- SUR L'ARGUMENTATION RELATIVE AUX "LIMITES D'UNE ADÉQUATION DE LA CONSTITUTION A LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE" :

44. Considérant que pour les auteurs de la saisine, dans la mesure où l'ordre juridique constitutionnel français est construit autour de l'idée centrale de souveraineté nationale, la question qui se trouve posée au Conseil constitutionnel est celle de savoir jusqu'où peuvent aller des révisions de la Constitution entraînant des atteintes successives aux "conditions essentielles d'exercice de la souveraineté" ;

45. Considérant que l'article 54 de la Constitution, dans sa rédaction initiale comme dans son libellé issu de l'article 2 de la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, donne uniquement compétence au Conseil constitutionnel pour contrôler si un engagement international déterminé soumis à son examen comporte ou non une clause contraire à la Constitution ; que la question posée par les auteurs de la saisine ne vise nullement le point de savoir si le traité sur l'Union européenne comporte une stipulation qui serait contraire à la Constitution ; que l'argumentation en cause est par suite inopérante ;

- SUR L'ENSEMBLE DU TRAITÉ :

46. Considérant que le traité sur l'Union européenne ne comporte pas de clause contraire à la Constitution ; que l'autorisation de le ratifier peut ainsi intervenir sur le fondement d'une loi ;

Décide :

Art 1er. :

Le traité sur l'Union européenne, signé le 7 février 1992 à Maastricht, n'est pas contraire à la Constitution.

Art 2. :

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