



  
PANTHÉON SORBONNE  
UNIVERSITÉ PARIS 1  
ÉCOLE DE DROIT  
DE LA SORBONNE

INSTITUT D'ÉTUDES  
À DISTANCE IED

# Licence I en Droit

année 2025-2026

## S2 - UE1 - Droit constitutionnel

Document de travail intégral compilé par edmond pour renta



# Licence I en Droit

semestre 2 - année 2024-2025

## **Droit constitutionnel 2**

Document de travail établi par Irène Bouhadana

# Licence I en Droit

semestre 2 - année 2024-2025

## **Droit constitutionnel 2**

Document de travail établi par Irène Bouhadana

# Les supports de cours

Les étudiants ont à leur disposition plusieurs types de supports de cours.

- Les **documents de travail** par chapitre,
- Les **enregistrements audios**.

Des **bulletins de liaison** fourniront des conseils de travail, des comptes rendus des webconférences, une actualisation du cours.

L'enseignement dispensé a pour **support principal** des cours audio. Ces cours enregistrés sont comparables à l'enseignement magistral donné à la faculté avec pour différence majeure qu'ils peuvent être écoutés sans limite et en tout lieu. Ils doivent donc être utilisés comme le serait un cours magistral et pourront être pris en note si cet exercice apparaît comme un soutien à la compréhension de la matière et à l'acquisition requise des connaissances.

Comme tout étudiant en droit, vous pourrez également vous appuyer sur les manuels conseillés.

Nous avons cherché à rapprocher votre situation de celle d'un étudiant du régime présentiel et à vous donner, à travail équivalent, des chances égales lors de l'examen. À cette fin, le présent fascicule vient à l'appui des cours audio avec lesquels il forme un tout. Outre les conseils de méthode et indications bibliographiques générales, il comporte des extraits de textes bruts et de jurisprudence dont il convient de prendre une connaissance directe et vous renvoie à la lecture de textes spécifiques.

# Table des matières

Conseils généraux. . . . .	9
Bibliographie. . . . .	10
Examen . . . . .	12
<b>Thème 1</b> : Présentation générale de la cinquième république. . .	14
Leçons de référence . . . . .	14
Documents vidéo. . . . .	15
Liste des documents reproduits. . . . .	15
Les documents . . . . .	16
1) La mise en place de la Cinquième République. . . . .	16
<u>Document n° 1</u> : Charles DE GAULLE, Discours de Bayeux du 16 juin 1946 (extraits). . . . .	16
<u>Document n° 2</u> : Loi constitutionnelle du 3 juin 1958 portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution. . . .	18
<u>Document n° 3</u> : Michel DEBRÉ, Discours devant l'Assemblée générale du Conseil d'État le 27 août 1958 (extraits). . . . .	19
2) La qualification du régime. . . . .	26
<u>Document n° 4</u> : Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V <sup>e</sup> République, Une V <sup>e</sup> République plus démocratique, (extraits de l'introduction). . . .	26
3) La cohabitation. . . . .	28
<u>Document n° 5</u> : Réaction de M. François Mitterrand à la première cohabitation. . . . .	28
<u>Sous document n° 1</u> : Allocution radiotélévisée de François Mitterrand, 29 mars 1993 . . . . .	28
<u>Sous document n° 2</u> : Le choix de la « cohabitation » vu par F. Mitterrand et les médias. . . . .	28
<b>Thème 2</b> : Peuple et partis sous la cinquième république . . . .	30
Leçons de référence. . . . .	30
Liste des documents reproduits. . . . .	31
Les documents . . . . .	32
1) Le référendum . . . . .	32
a) Généralités . . . . .	32
<u>Document n° 1</u> : De Gaulle (C.), <i>Mémoires d'espoir</i> , Plon. . . .	32
<u>Document n° 2</u> : Les référendums de la V <sup>e</sup> République et leurs résultats, site Vie publique :	
b) Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les lois référendaires. . .	35
<u>Document n° 3</u> : CC, n° 62-20 DC, 6 novembre 1962, « Loi référendaire », Rec.27. . . . .	35
c) La révision de 2008 . . . . .	36
<u>Document n° 4</u> : Comité de réflexion et de proposition sur la	

modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V <sup>e</sup> République, Une V <sup>e</sup> République plus démocratique, « Instaurer un droit d’initiative populaire », proposition n° 67. . . . .	36
<u>Document n° 5</u> : L’élargissement de l’initiative référendaire dans la réforme constitutionnelle de 2008. Extrait de Bastien François, <i>La Constitution Sarkozy</i> , Odile Jacob, 2009 . . . . .	37
2) La Parité. . . . .	37
<u>Document n° 6</u> : Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l’égalité entre les femmes et les hommes . . . . .	37
<u>Document n° 7</u> : Texte de l’article Premier de la Constitution du 4 octobre 1958 tel que modifié par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. . . . .	38
3) Les partis . . . . .	38
Document n° 8: Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V <sup>e</sup> République, <i>Une V<sup>e</sup> République plus démocratique</i> , extrait « Une vie publique plus ouverte sur la société », proposition n° 62 et 63. . . . .	38

### **Thème 3 : L’exécutif sous la cinquième république : Le président de la république . . . . . 42**

Leçons de référence. . . . .	42
Liste des documents reproduits. . . . .	44
Les documents . . . . .	45
1) Statut du Président de la République. . . . .	45
<u>Document n° 1</u> : Debré (M.), <i>Discours devant le Conseil d’État</i> , 27 août 1958 (extraits). . . . .	45
<u>Document n° 2</u> : Extraits du discours du Président Nicolas SARKOZY, Épinal, le 12 juillet 2007. . . . .	46
<u>Document n° 3</u> : Décision du Conseil constitutionnel n° 98-408 DC, 22 janvier 1999, <i>Traité portant statut de la Cour pénale internationale</i> . . . . .	47
<u>Document n° 4</u> : Cour de cassation, Ass., 10 octobre 2001, <i>Breisacher</i> . . . . .	48
<u>Document n° 5</u> : La responsabilité pénale du chef de l’État enfin clarifiée, article paru sur <i>Les Echos.fr</i> , 23 décembre 2010.. . . .	49
2) Les pouvoirs du Président de la République. . . . .	50
<u>Document n° 6</u> : DE GAULLE (CH.), Conférence de presse du 31 janvier 1964 (extraits) . . . . .	50
<u>Document n° 7</u> : Extraits de la première déclaration du Président de la République N. Sarkozy devant le Parlement réuni en Congrès le 22 juin 2009 (source : <a href="http://www.assemblee-nationale.fr">www.assemblee-nationale.fr</a> ) . . . . .	52

### **Thème 4 : L’exécutif sous la cinquième république: Le gouvernement . . . 54**

Leçons de référence. . . . .	54
Liste des documents reproduits. . . . .	54
Les documents . . . . .	55
<u>Document n° 1</u> : Mitterrand (F.), Entretien donné à la revue <i>Pouvoirs</i> , n° 45, mars 1988 (extraits) . . . . .	55
<u>Document n° 2</u> : E. Macron, <i>Lettre aux Français</i> , Présidence de la	

République française, 13 janvier 2019 . . . . .	55
<u>Document n° 3</u> : J. Massot, « Le premier ministre, éternel ressuscité », <i>Le Monde</i> , 16 janvier 2010 . . . . .	60
<b>Thème 5</b> : Le parlement sous la cinquième république . . . . .	62
Leçons de référence. . . . .	62
Liste des documents reproduits. . . . .	63
Les documents . . . . .	64
1) Le domaine de la loi. . . . .	64
<u>Document n° 1</u> : Debré (M.), <i>Discours devant le Conseil d'État</i> , 27 août 1958 (extrait). . . . .	64
<u>Document n° 2</u> : CC, n° 82-143 DC, 30 juillet 1982, « <i>Blocage des prix</i> », <i>Rec.57</i> (extrait). . . . .	65
2) L'exercice de la fonction législative. . . . .	65
a) La procédure législative. . . . .	65
<u>Document n° 3</u> : Débats parlementaires – rappel au règlement (réforme des retraites),-Assemblée nationale, XV <sup>e</sup> législature, Session ordinaire 2019-2020, Compte rendu intégral. . . . .	65
<u>Document n° 4</u> : Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.. . . .	71
b) La répartition des sièges de l'Assemblée nationale . . . . .	75
<u>Document n° 5</u> : Adrien Sénecat, « Après les législatives 2017, 75 % de l'Assemblée nationale est renouvelée, un record », <a href="http://www.lemonde.fr">http://www.lemonde.fr</a> , 19 juin 2017 . . . . .	75
<b>Thème 6</b> : Le parlement et la collaboration des pouvoirs . . . . .	78
Leçons de référence. . . . .	78
Liste des documents reproduits. . . . .	80
Les documents . . . . .	80
<u>Document n° 1</u> : Capitant (R.), <i>Écrits constitutionnels</i> , 1982, p. 391 s.. . . .	80
<u>Document n° 2</u> : Échange de lettres entre Georges Pompidou et Charles de Gaulle et entre Jacques Chirac et Valéry Giscard d'Estaing. . . . .	80
<u>Document n° 3</u> : Motion de censure déposée le 2 octobre 1962 . . . . .	82
<u>Document n° 4</u> : Application de l'article 49 al. 3 de la Constitution (réforme des retraites), Assemblée nationale - XV <sup>e</sup> législature, Session ordinaire de 2019-2020, Compte rendu intégral . . . . .	83
<b>Thème 7</b> : La hiérarchie des normes. . . . .	89
Leçons de référence. . . . .	89
Liste des documents reproduits. . . . .	91
Les documents . . . . .	92
1) Les normes constitutionnelles. . . . .	92
<u>Document n° 1</u> : CE, Ass., 30 octobre 1998, <i>Sarran, Levacher et autres</i> , <i>Leb.</i> 369 (extrait). . . . .	92
<u>Document n° 2</u> : Cass. Ass. Plén., 2 juin 2000, <i>Fraisse</i> , <i>Bull. A.P.</i> , n° 4, p. 7 (extrait). . . . .	92
<u>Document n° 3</u> : CE, 5 janvier 2005, <i>M<sup>elle</sup> Deprez et M. Baillard</i> , <i>Rec.</i> 1	

(extraits). . . . .	92
2) Le droit international . . . . .	93
a) L'insertion des traités dans l'ordre juridique interne. . . . .	93
Document n° 4: CE, Ass., 18 décembre 1998, <i>SARL du parc d'activité de Blotzheim et SCI Haselaecker</i> , <i>Leb.</i> 483 (extraits). . . . .	93
Document n° 5: CE, Ass., 9 juillet 2010, <i>Fédération nationale de la libre pensée et autres</i> , n° 327663 (extrait). . . . .	94
b) La valeur des traités dans l'ordre juridique interne . . . . .	94
Document n° 6: Décision du Conseil constitutionnel n° 74-54 DC, 15 janvier 1975, <i>Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse</i> , <i>Rec. 19</i> (extraits). . . . .	94
Document n° 7: Cass. Ch. Mixte, 24 mai 1975, <i>Société des cafés Jacques Vabres</i> , <i>Bull. Ch. mixte</i> , n° 4, p. 6 (extraits). . . . .	95
Document n° 8: CE, Ass., 20 octobre 1989, <i>Nicolo</i> , <i>Leb.</i> 190 (extraits). . . . .	96
Document n° 9: CE, Ass., 21 décembre 1990, <i>Confédération nationale des associations familiales catholiques et autres</i> , <i>Leb.</i> 369 (extraits). . . . .	96
Document n° 10: CE, Ass., 9 juillet 2010, <i>Mme Souad Chériet- Benseghir</i> , n° 317747 (extrait). . . . .	97
c) Le cas du droit communautaire originaire et dérivé. . . . .	98
Document n° 11: CJCE, 15 juillet 1964, <i>Costa c/ Enel</i> , <i>aff. 6/64</i> , <i>Rec. 1141</i> (extraits). . . . .	98
Document n° 12: CJCE, 17 décembre 1970, <i>Internationale Handelsgesellschaft</i> , <i>aff. 11/70</i> , <i>Rec. 1125</i> (extraits). . . . .	99
Document n° 13: Décision du Conseil constitutionnel n° 2004-505 DC, 19 novembre 2004, <i>Traité établissant une Constitution pour l'Europe</i> , <i>Rec. 173</i> (extraits). . . . .	100
Document n° 14: Décision du Conseil constitutionnel n° 2004-496 DC, 10 juin 2004, <i>Loi sur la confiance dans l'économie numérique</i> , <i>Rec. 101</i> (extrait). . . . .	101
Document n° 15: Décision du Conseil constitutionnel n° 2006-540 DC, 27 juillet 2006, <i>Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information</i> , <i>Rec. 56</i> (extraits).. . . . .	102
Document n° 16: CE, Ass., 8 février 2007, <i>Arcelor Atlantique et Lorraine et autres</i> , <i>Leb.</i> 394 (extrait). . . . .	103
3) Loi et principes généraux du droit . . . . .	104
Document n° 17: CE, Sect., 29 juin 1959, <i>Syndicat général des ingénieurs-conseils</i> , <i>Leb.</i> 394 (extraits) . . . . .	104
Document n° 18: Décision du Conseil constitutionnel n° 69-55 L, 26 juin 1969, <i>Protection des sites</i> , <i>Rec. 27</i> (extraits) . . . . .	104

**Thème 8: Le pouvoir juridictionnel . . . . .** 105

    Leçons de référence. . . . . 105

    Liste des documents reproduits. . . . . 106

    Les documents . . . . . 106

        Document n° 1: CARCASONNE (G.), Les membres du Conseil constitutionnel : 1958-2008, communication du colloque du cinquantième du Conseil constitutionnel, 3 nov. 2008 . . 106

Document n° 2: Liste des Présidents du Conseil constitutionnel. . . 110  
Document n° 3: A. ROUX, *Le nouveau Conseil constitutionnel. Vers la fin de l'exception française ?*, JCP, éd. G., 2008, I, n° 175 (extraits) 111

**Thème 9**: Le contrôle de constitutionnalité . . . . . 115  
 Leçons de référence. . . . . 115  
 Liste des documents reproduits. . . . . 117  
 Les documents . . . . . 117  
     Document n° 1: Michel Debré, Discours devant l'assemblée générale du Conseil d'État, 27 et 28 août 1958 (extrait), *Documents pour servir l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, La Documentation française, t. III, p. 260 . . . . . 117  
     Document n° 2: Loi constitutionnelle n° 74-904 du 29 octobre 1974 portant révision de l'article 61 de la Constitution . . . . . 117  
     Document n° 3: Décision du Conseil Constitutionnel n° 71-44 du 16 juillet 1971, *Liberté d'association* (extraits) . . . . . 118  
     Document n° 4: CE, 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy* (extraits) . . 118  
     Document n° 5: Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, Une V<sup>e</sup> République plus démocratique, « Reconnaître aux justiciables un droit nouveau : l'exception d'inconstitutionnalité » . . . . . 119  
     Document n° 6: Conseil constitutionnel, « Les Statistiques du Conseil constitutionnel », *Titre VII*, 2020, Hors-série (extraits). . . 123

**Thème 10**: La constitution et ses révisions. . . . . 126  
 Leçons de référence. . . . . 126  
 Liste des documents reproduits. . . . . 127  
 Les documents . . . . . 127  
     Document n° 1: Ch. De Gaulle, Allocution du 20 septembre 1962. . . 127  
     Document n° 2: Décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007, *Traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne* . . . . . 129  
     Document n° 3: Conseil constitutionnel, Décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003 . . . . . 131  
     Document n° 4: *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, Introduction. . . . . 132  
     Document n° 5: Tableau récapitulatif des révisions constitutionnelles intervenues sous la V<sup>e</sup> République . . . . . 133

# Conseils généraux

Il vous est conseillé de travailler en vous appuyant sur une bibliographie de base comprenant, vos **cours audio et numériques, les fascicules de documents, un manuel à jour couvrant le programme de droit constitutionnel, un lexique, et un recueil de textes** (textes constitutionnels français de la Révolution à la Quatrième République et textes constitutionnels étrangers pour le programme du premier semestre. Pour le second semestre, il conviendra de se reporter à la Constitution de la Cinquième République).

Les leçons de référence mentionnées dans le présent fascicule sont celles du cours en ligne de droit constitutionnel (semestre 2) du Professeur Michel Verpeaux accessible sur la plateforme d'enseignement numérique <https://cours-cavej.univ-paris1.fr>.

Vous trouverez également ces chapitres dans le cours audio de droit constitutionnel réalisé par le Professeur Michel Verpeaux.

Une correspondance a été établie entre les thèmes du fascicule, les leçons du cours en ligne et les leçons du cours audio.

Concernant les **fascicules de documents**, il faut les exploiter à l'appui de votre cours. Lorsque vous aurez assimilé le cours, vous entamerez une phase d'approfondissement à l'aide des documents. Il faut lire les documents, les comprendre et tenter d'en dégager les idées essentielles qui vous éclaireront sur les éléments du cours. Prenez des notes et voyez ensuite si ces notes vous permettent de maîtriser les idées importantes du document et si elles vous permettent de faire le lien avec ce que vous avez appris dans le cours.

Cette base de travail doit être articulée avec **les bulletins de liaison** de droit constitutionnel qui vous sont envoyés au cours de l'année. Il convient de les consulter régulièrement pour avoir connaissance des informations qu'ils contiennent et de mettre en application les conseils qui vous sont donnés dans ce cadre.

# Bibliographie

## 1. Ouvrages

### Ouvrages généraux de droit constitutionnel

- Ph. ARDANT, B. MATHIEU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, Lextenso éditions, 31<sup>e</sup> éd., 201-2020
- G. CARCASSONNE, *La Constitution*, Seuil, 2013
- J.- J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, J. BENETTI, *Histoire de la Ve République*, (1958-2017), Dalloz, 16<sup>e</sup> éd. 2017
- O. DUHAMEL, G. TUSSEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Seuil, 5<sup>e</sup> édition, 2020
- J. GICQUEL, J.-E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, Précis Domat, 34<sup>e</sup> éd., 2020-2021
- F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, LGDJ Lextenso éditions, 40<sup>e</sup> éd. 2019
- M. VERPEAUX *Droit constitutionnel français*, PUF, 2<sup>e</sup> édition, 2015
- P. PACTET, F. MELIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, 39<sup>e</sup> éd., Sirey, 2021
- M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France 1789-1958*, Montchrestien, 15<sup>e</sup> éd., 2018

Cette liste n'est pas exhaustive, mais suffit pour votre programme.

Veillez à choisir des ouvrages à jour de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

### Ouvrages à consulter en bibliothèque

- B. MATHIEU (sous la dir.), *1958-2008. Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Dalloz, 2008
- P. JAN (sous la dir.), *La Constitution de la V<sup>e</sup> République: Réflexions pour un cinquantenaire*, Études de la Documentation française, 2008

### Lexiques

- P. AVRIL, J. GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, PUF, « Que sais-je? », 2016

## Recueils de textes et de jurisprudence

- L. FAVOREU, L. PHILIP et autres, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, dernière édition
- F. MELIN-SOUCRAMANIEN, *Les constitutions de la France de la Révolution à la IV<sup>e</sup> République*, Dalloz, réimpression, 2018
- F. MELIN-SOUCRAMANIEN (texte intégral présenté par), *Constitution de la République française*, , Dalloz, 17<sup>e</sup> édition 2020
- F. MELIN-SOUCRAMANIEN, *Les grandes démocraties*, Dalloz, 2018
- S. RIALS, *Textes constitutionnels français*, PUF, « Que sais-je ? », 2019
- S. RIALS, J. Boudon, *Textes constitutionnels étrangers*, PUF, « Que sais-je ? », 16<sup>e</sup> édition, 2017.

## 2. Revues

- Revue Française Droit constitutionnel (RFDC)
- Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger (RDP)
- Revue Pouvoirs

## 3. Sites Internet

- Assemblée nationale : [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)
- Sénat : [www.senat.fr](http://www.senat.fr)
- Conseil constitutionnel : [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)
- Legifrance : [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

# Examen

## Nature de l'épreuve

Pour l'examen de droit constitutionnel (semestres 1 et 2), l'examen dure 3 heures. Aucun document n'est autorisé. Les étudiants ont le choix entre une épreuve théorique ou une épreuve pratique.

L'épreuve théorique consiste en une dissertation. L'étudiant doit répondre à la question posée de manière synthétique mais complète autour d'un plan apparent en deux parties et deux sous-parties. La dissertation comprend également une introduction présentant le sujet, dressant la problématique et annonçant le plan.

L'épreuve pratique prend la forme de plusieurs questions posées à partir du cours auxquelles l'étudiant doit répondre de manière synthétique mais complète, en veillant à ne pas décrire mais problématiser sa réponse.

Dans les deux (épreuves théorique et pratique), l'étudiant soigne sa présentation, écrit de manière lisible et intelligible, relit pour éviter les fautes d'orthographe et grammaticales, et enfin soigne son style.

## Délimitation du programme de révision

Le programme de révision du premier semestre de droit constitutionnel porte sur l'intégralité du cours (audio et en ligne) dont le détail figure ci-après (cf. leçons de références figurant dans les dix thèmes du présent fascicule), ainsi que sur le contenu des bulletins de liaison mis en ligne au cours du semestre.

Les étudiants pourront utilement approfondir leurs connaissances en consultant également les ouvrages mentionnés dans la bibliographie susmentionnée, ainsi qu'en étudiant les documents reproduits dans le fascicule.

**Note:** La leçon 9 du cours en ligne intitulée « l'organisation territoriale de la République » doit être assimilée dans le cadre du programme du semestre 2. Elle est à étudier sur le cours en ligne. Cette leçon est à connaître, mais elle ne fait pas l'objet dans le présent fascicule d'un thème accompagné de documents. Vous trouverez ci-après le plan de la leçon 9 du cours en ligne. Elle peut être étudiée au début du programme de droit constitutionnel 2, par exemple à la fin du thème 1 du présent fascicule.

### Leçon 9: L'organisation territoriale de la France

#### *Section 1. La République française, un État unitaire*

§1. L'unité de la Nation française

A. L'unicité du peuple français

B. La langue de la République est le français

§2. L'indivisibilité de la République

A. L'unité du pouvoir normatif

B. L'intégrité du territoire

***Section 2. L'État unitaire et l'organisation administrative de l'État***

§1. La centralisation et la déconcentration

§2. L'État unitaire et la décentralisation

§3. La reconnaissance constitutionnelle des collectivités territoriales de la République

## **Devoirs semestriels**

Des sujets de devoirs sont proposés dans le guide pratique-planning de travail remis en début d'année et sur la plate-forme. Votre copie fera l'objet d'une correction individuelle et un corrigé type sera diffusé en ligne quelques jours après la date de remise des devoirs dans un des bulletins de liaison. Les devoirs sont à déposer sur la plate-forme en respectant les dates de remise indiquées.

# Thème 1 : Présentation générale de la cinquième république

## Leçons de référence

- **Cours audio** : leçon « La mise en place de la V<sup>e</sup> République »

### **La mise en place de la V<sup>e</sup> République**

P1 : Présentation de l'enseignement consacré à la V<sup>e</sup> République

P2 : La fin de la IV<sup>e</sup> République

P3 : La procédure de révision

P4 : Rédaction et adoption de la Constitution

P5 : Mise en place des institutions

P6 : Les sources de la Constitution de 1958

- **Cours en ligne** de droit constitutionnel du Professeur Michel Verpeaux (<https://cours-ied.univ-paris1.fr/>) : semestre 2, leçon 1 et leçon 2 (sections 1 et 2).

## **Leçon 1 : La mise en place de la Ve République**

### *Section 1. La fin de la IV<sup>e</sup> République*

### *Section 2. La procédure de révision*

- §1. Les conditions mises à l'élaboration de la Constitution
- §2. L'élaboration, la rédaction et l'adoption de la Constitution
  - A. La préparation d'un avant-projet par le gouvernement
  - B. Le Comité consultatif Constitutionnel
  - C. Le projet définitif
- §3. La mise en place des institutions
- §4. Les sources de la Constitution de 1958

## **Leçon 2 : Les fondements du système constitutionnel**

### *Section 1. La souveraineté comme fondement traditionnel de l'ordre constitutionnel*

- §1. La souveraineté du peuple concurrencée par les exigences liées à la protection des droits fondamentaux
- §2. La souveraineté de l'État concurrencée par le développement d'entités et de règles supranationales
- §3. Les règles relatives à la révision de la Constitution

A. La procédure de révision prévue par la Constitution

1. Les procédures de l'article 89
2. Les limites fixées à la révision constitutionnelle
3. Les applications de l'article 89

B. L'utilisation controversée de l'article 11 pour réviser la Constitution

### ***Section 2. Les droits et libertés fondamentaux***

§1. La place des droits fondamentaux dans l'ordre juridique constitutionnel

§2. La notion de « droits fondamentaux »

A. La « fondamentalité » des droits

B. Libertés et droits, aspects terminologiques

1. Droits de l'homme et droits fondamentaux
2. Droits fondamentaux et libertés fondamentales

[...]

## **Documents vidéo.**

*Pour cette séance certains documents vidéo ont un véritable intérêt historique.*

*Parmi ceux-ci :*

• ***Le « retour » du général de Gaulle :***

[www.ina.fr/economie-et-societe/vie-sociale/video/AFE85007883/les-evenements-amenant-de-gaulle-au-pouvoir.fr.html](http://www.ina.fr/economie-et-societe/vie-sociale/video/AFE85007883/les-evenements-amenant-de-gaulle-au-pouvoir.fr.html)

• ***L'investiture du général de Gaulle comme président du Conseil :***

[www.ina.fr/video/I08136616/le-general-de-gaulle-devient-le-dernier-president-du-conseil-de-la-iveme-republique.fr.html](http://www.ina.fr/video/I08136616/le-general-de-gaulle-devient-le-dernier-president-du-conseil-de-la-iveme-republique.fr.html)

• ***Les « actualités françaises » juste avant le référendum de septembre 1958 :***

[www.ina.fr/histoire-et-conflits/epoques/video/I08217985/constitution-de-la-cinquieme-republique.fr.html](http://www.ina.fr/histoire-et-conflits/epoques/video/I08217985/constitution-de-la-cinquieme-republique.fr.html)

## **Liste des documents reproduits.**

### **1) La mise en place de la Cinquième République.**

Document n° 1 : Charles DE GAULLE, Discours de Bayeux du 16 juin 1946 (extraits).

Document n° 2 : Loi constitutionnelle du 3 juin 1958 portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution.

Document n° 3 : Michel DEBRÉ, Discours devant l'Assemblée générale du Conseil d'État le 27 août 1958 (extraits).

## 2) La qualification du régime

Document n° 4: Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, (extraits de l'introduction).

## 3) La cohabitation

Document n° 5: Réaction de M. François Mitterrand à la première cohabitation

Sous document n° 1: Allocution radiotélévisée de François Mitterrand, 29 mars 1993

Sous document n° 2: Le choix de la « cohabitation » vu par F. Mitterrand et les médias

# Les documents

## 1) La mise en place de la Cinquième République.

Document n° 1: Charles DE GAULLE, Discours de Bayeux du 16 juin 1946 (extraits).

« [...]

Voilà pourquoi, une fois assuré le salut de l'État, dans la victoire remportée et l'unité nationale maintenue, la tâche par-dessus tout urgente et essentielle était l'établissement des nouvelles institutions françaises. [...]

Cependant, la nation et l'Union française attendent encore une Constitution qui soit faite pour elles et qu'elles aient pu joyeusement approuver. À vrai dire, si l'on peut regretter que l'édifice reste à construire, chacun convient certainement qu'une réussite quelque peu différée vaut mieux qu'un achèvement rapide mais fâcheux.

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. [...]

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. Elle 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. [...]

Tout nous conduit donc à instituer une deuxième Chambre dont, pour l'essentiel, nos Conseils généraux et municipaux éliront les membres. Cette Chambre complètera 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 au choix des hommes avec l'orientation qui se dégage du Parlement.

À 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. À 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. À 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. À 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 répondait : « 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 n° 2: Loi constitutionnelle du 3 juin 1958 portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution.

*Article unique.* - Par dérogation aux dispositions de son article 90, la Constitution sera révisée par le gouvernement investi le 1<sup>er</sup> juin 1958, et ce, dans les formes suivantes :

Le gouvernement de la République établit un projet de loi constitutionnelle mettant en œuvre les principes ci-après :

1. Seul le suffrage universel est la source du pouvoir. C'est du suffrage universel ou des instances élues par lui que dérivent le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ;
2. Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés de façon que le gouvernement et le Parlement assument chacun pour sa part et sous sa responsabilité la plénitude de leurs attributions ;

3. Le gouvernement doit être responsable devant le Parlement ;

4. L'autorité judiciaire doit demeurer indépendante pour être à même d'assurer le respect des libertés essentielles telles qu'elles sont définies par le préambule de la Constitution de 1946 et la Déclaration des droits de l'homme à laquelle il se réfère

5. La Constitution doit permettre d'organiser les rapports de la République avec les peuples qui lui sont associés.

Pour établir le projet, le gouvernement recueille l'avis d'un comité consultatif où siègent notamment des membres du Parlement désignés par les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République. Le nombre des membres du comité consultatif désignés par chacune des commissions est au moins égal au tiers du nombre des membres de ces commissions ; le nombre total des membres du comité consultatif désigné par les commissions est égal aux deux tiers des membres du comité.

Le projet de loi arrêté en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, est soumis au référendum. La loi constitutionnelle portant révision de la Constitution est promulguée par le président de la République dans les huit jours de son adoption.

La présente loi sera adoptée comme loi de l'État.

### Document n° 3 : Michel DEBRÉ, Discours devant l'Assemblée générale du Conseil d'État le 27 août 1958 (extraits).

*Le 27 août 1958, devant l'Assemblée générale du Conseil d'État appelée à délibérer sur le projet de Constitution, Michel Debré, alors garde des Sceaux, ministre de la Justice, présente les nouvelles institutions.*

« 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. À cette crise politique majeure, bien des causes ont contribué. La défaillance de nos institutions est, doublement, une de ces causes ; nos institutions n'étaient plus adaptées, c'est le moins qu'on puisse dire, et leur inadaptation était aggravée par de mauvaises mœurs 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 sans 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 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'import 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.

À 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. À 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.

#### **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 fait 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 de 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 au 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 du mandat parlementaire* a fait, et fera encore, couler beaucoup d'encre. On peut estimer en effet qu'une telle mesure n'est pas dans la nature du régime parlementaire. Certes, il faut des incompatibilités, mais, dans les pays parlementaires anglo-saxons, elles existent plutôt entre le mandat local et le mandat parlementaire : c'est le régime présidentiel qui pratique la césure entre ministre et député ou sénateur. Cependant, la pratique française qui ne connaît quasiment aucune incompatibilité, a favorisé l'instabilité d'une manière telle qu'il serait coupable de ne pas réagir ! La fonction ministérielle est devenue un galon, une étoile ou plutôt une brisque comme les militaires en connaissent, et qui rappelle une campagne. On reconnaît les politiciens chevronnés au nombre de brisques qu'ils portent sur la manche ! Le pouvoir n'est plus exercé pour le pouvoir : il est ambitionné pour le titre qu'il donne et les facilités de carrière ou d'influence qu'il procure à ceux qui l'ont approché ou qui sont susceptibles de l'approcher encore. Au début de la III<sup>e</sup> République, les mœurs étaient différentes. C'était le temps où le

vote personnel était encore de rigueur et les parlementaires qui devenaient ministres ne votaient plus, ne siégeaient plus. Jules Ferry, à la veille du débat sur l'affaire de Langson, dont il devinait qu'il pouvait lui être fatal, rappela cependant cette règle à ses ministres. Quelle chute dans nos mœurs depuis cette époque. La règle de l'incompatibilité est devenue une sorte de nécessité pour briser ce qu'il était convenu d'appeler la « course aux portefeuilles », jeu mortel pour l'État. Le projet l'étend de telle sorte qu'il est bien entendu pour tous que l'on ne pourra désormais accéder à une fonction ministérielle qu'à condition de s'y consacrer entièrement.

Il fallait enfin supprimer cet arbitraire parlementaire qui, sous prétexte de souveraineté, non de la Nation (qui est juste), mais des assemblées (qui est fallacieux), mettait en cause, sans limites, la valeur de la Constitution, celle de la loi, et l'autorité des gouvernements.

La création du « Conseil constitutionnel » manifeste la volonté de subordonner la loi, c'est-à-dire la décision du Parlement, à la règle supérieure édictée par la Constitution. Il n'est ni dans l'esprit du régime parlementaire, ni dans la tradition française, de donner à la justice, c'est-à-dire à chaque justiciable, le droit d'examiner la valeur de la loi. Le projet a donc imaginé une institution particulière que peuvent seules saisir quatre autorités : le Président de la République, le premier ministre, les deux présidents d'assemblées. À 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 n'y avait les 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.

## 2) La qualification du régime

Document n° 4: Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, Une V<sup>e</sup> République plus démocratique, (extraits de l'introduction).

« [...] »

La Constitution du 4 octobre 1958 est entrée dans sa cinquantième année; elle a traversé bien des épreuves, dont celle, à trois reprises, de la « cohabitation »; elle a fait montre de sa souplesse et de sa solidité; elle a doté notre pays d'institutions stables et efficaces; elle a élargi l'assise du régime républicain en démontrant, à la faveur de cinq alternances, sa capacité à fonctionner au service de tendances politiques différentes qui toutes se sont bien trouvés des moyens qu'elle a mis à leur disposition.

Pour autant, force est de constater que les institutions de la V<sup>e</sup> République ne fonctionnent pas de manière pleinement satisfaisante. En dépit des nombreuses révisions constitutionnelles intervenues ces dernières années – la Constitution a été révisée vingt-deux fois depuis 1958, dont quinze fois au cours des douze dernières années – les institutions peinent à s'adapter aux exigences actuelles de la démocratie.

Surtout, la présidentialisation du régime, entamée en 1962 avec l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, s'est développée sans que la loi fondamentale évolue de telle manière que des contrepoids au pouvoir présidentiel soient mis en place. Certes, la possibilité de saisine du Conseil constitutionnel par soixante parlementaires, intervenue en 1974, a tempéré la toute-puissance du pouvoir politique. Mais le Parlement demeure enfermé dans les règles d'un « parlementarisme rationalisé », caractérisé par la quasi-tutelle du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif, dont il n'est pas contestable qu'il avait son utilité en 1958, au sortir de douze années de régime d'assemblée, mais qui participe, aujourd'hui, d'une singularité française peu enviable au regard des principes mêmes de la démocratie.

L'acception présidentialisante du régime a été définie par le Général de Gaulle lors de sa célèbre conférence de presse du 31 janvier 1964. La pratique suivie par ses successeurs n'a guère démenti cette lecture des institutions, à la notable exception des périodes de cohabitation, au cours desquelles la lettre de la Constitution a prévalu sur son esprit et la réalité du pouvoir exécutif est passée, pour l'essentiel, entre les mains du Premier ministre.

L'adoption du quinquennat et ce qu'il est convenu d'appeler l'« inversion du calendrier électoral » qui, depuis 2002, a pour effet de lier étroitement le scrutin présidentiel et les élections législatives, ont accentué la présidentialisation du régime. Même si cette évolution semble rencontrer l'adhésion de l'opinion publique, elle demeure fragile et porte la marque d'un déséquilibre institutionnel préoccupant. Elle est fragile car la concordance des scrutins qui favorise celle des majorités, présidentielle et parlementaire, ne la garantit pas et demeure tributaire du décès ou de la démission du Président de la République comme de l'exercice de son droit de dissolution de l'Assemblée nationale. Elle est déséquilibrée dans la mesure où les attributions du Président de la République s'exercent sans contre-pouvoirs suffisants et sans que la responsabilité politique de celui que les Français ont élu pour décider de la politique de la nation puisse être engagée.

Il s'en déduit que le rééquilibrage des institutions passe d'abord, dans le cadre du régime tel qu'il fonctionne aujourd'hui, par un accroissement des attributions et du rôle du Parlement.

Telle a été la première constatation du Comité.

La deuxième est relative à la nécessité, apparue du fait de la survenance des expériences dites de « cohabitation », de clarifier les attributions respectives du Président de la République et du Premier ministre. La présidentialisation de la V<sup>e</sup> République s'est traduite, dans les temps ordinaires, par une double responsabilité du Premier ministre, devant l'Assemblée nationale, comme le prévoient les articles 20 et 49 de la Constitution, mais aussi devant le Président de la République, comme ne le prévoit pas l'article 8 de la même Constitution. De même, chacun sait qu'en dehors des périodes de « cohabitation », ce n'est pas le Gouvernement qui, comme en dispose l'article 20 de la Constitution, « détermine [...] la politique de la nation » mais le Président de la République. Dans ces conditions, il est apparu au Comité que sa réflexion devait porter sur la clarification des rôles au sein du pouvoir exécutif. Les travaux qu'il a conduits sur cette question se situent – c'est l'hypothèse qui recueille un large accord en son sein – dans le cadre du régime actuel, caractérisé par la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale. Mais le Comité ne s'est pas interdit, dans ses discussions, d'envisager l'hypothèse d'une évolution vers un régime nettement présidentiel, dans lequel la responsabilité gouvernementale devant le Parlement n'a plus sa place.

Troisième constatation du Comité: les institutions de la V<sup>e</sup> République ne reconnaissent pas aux citoyens des droits suffisants ni suffisamment garantis. L'impossibilité de saisir le Conseil constitutionnel de la conformité d'une loi déjà promulguée à la Constitution, la difficulté à saisir le Médiateur de la République des différends qui opposent les citoyens aux administrations publiques, la prolifération de normes législatives et réglementaires, parfois rétroactives, l'instabilité de la règle de droit, la place de la justice dans le fonctionnement des institutions, les modes de scrutin par le biais desquels s'expriment les choix du peuple souverain sont autant de sujets sur lesquels le Comité s'est penché. Les propositions qu'il formule à ce titre portent la marque d'une volonté de modernisation et de démocratisation de nos institutions. [...] »

### 3) La cohabitation

#### Document n° 5: Réaction de M. François Mitterrand à la première cohabitation

Sous document n° 1: Allocution radiotélévisée de François Mitterrand, 29 mars 1993

Mes chers compatriotes,

En élisant une majorité nouvelle très importante à l'Assemblée nationale, vous avez marqué votre volonté d'une autre politique. Cette volonté sera scrupuleusement respectée. J'ai reçu et accepté ce matin la démission de M. Pierre Bérégovoy auquel j'ai exprimé mes remerciements pour l'œuvre accomplie par son gouvernement et dont j'ai constamment apprécié le grand mérite personnel.

Je confie dès ce soir la charge de premier ministre à M. Edouard Balladur, député de Paris, ancien ministre d'État. Non seulement parce qu'il apparaît comme le plus apte à rassembler les différentes composantes de la majorité, mais aussi en raison de ses compétences. Je souhaite qu'il soit en mesure de former une équipe gouvernementale solide et cohérente dans les plus brefs délais.

La France ne peut attendre plus longtemps. Quant à moi, je me conformerai au devoir et aux attributions que la Constitution me confère. Je veillerai à la continuité de notre politique extérieure et de notre politique de défense. L'Europe, la construction communautaire, l'unité progressive de notre continent doivent demeurer au premier rang de nos préoccupations.

Le traité de Maastricht déjà ratifié par dix pays a été approuvé par le peuple. Il nous appartient de le mettre en œuvre sans esprit de retour. Dans l'immédiat, il faut préserver le système monétaire européen. Cela ne dépend pas que de nous. Mais un franc à parité maintenue avec le mark allemand en est une condition. Sans système monétaire commun, il n'y a pas d'Europe.

Enfin, je n'ai pas besoin de rappeler que dans un monde en crise l'unité nationale reste notre principal atout. Elle repose notamment sur la cohésion sociale du pays. À la majorité qui s'en va et qu'accompagnent mes pensées fraternelles, je dis qu'au-delà des difficultés du moment viendra le temps du jugement serein sur la période qui s'achève. J'ai confiance dans celui de l'histoire.

À la majorité qui arrive, je dis mon souhait qu'elle sache trouver les voies qui lui permettront de répondre aux aspirations des Français. À tous, mes chers compatriotes, je dis : travaillons.

Sous document n° 2: Le choix de la « cohabitation » vu par F. Mitterrand et les médias

#### **Conférence de presse, Bamako, 16 novembre 1986**

... Cohabitation, d'abord, c'est un mot que je n'apprécie guère, que j'emploie très rarement. Mais je n'ai pas l'esprit de contradiction : si l'on dit cohabitation, moi je veux bien, et puis j'aurais de la peine, pour arriver - « je rame » - à changer le vocabulaire que ces Messieurs-Dames de la presse emploient à profusion ! ... C'est comme cela, il y a des mots qui sont en vogue. Eux, ils emploient des mots et moi je pratique la chose ! ... Admettez que mon point de vue - mon éclairage - puisse différer du leur... Écoutez ! Je vais vous dire une chose, cette situation je ne l'ai pas désirée. Je la vis. Est-ce que ce n'est pas le partage de la plupart de nos existences,

sur ce terrain et sur quelques autres ? Cela ne se passe pas exactement comme on avait prévu, ou que l'on avait souhaité : parce que j'avais quand même prévu ! Mais enfin... Bien, quand il est responsable d'un pays comme la France, un chef de l'État ne peut pas seulement suivre ses humeurs ou ses goûts. Il doit remplir le service pour lequel il a été choisi...

**Europe 1, 9 décembre 1986, entretien avec J.-P. Elkabbach**

*Journaliste* : Comment appelez-vous la période qui commence maintenant de cohabitation ?

*Le Président* : Je n'ai jamais employé ce terme. Je suis habitué, maintenant : tous les journalistes parlent comme cela.

*Journaliste* : C'est une phase nouvelle, je sais que vous appelez cela la coexistence...

*Le Président* : Oui, parce que nous coexistons dans les postes qui nous ont été confiés par le suffrage universel. Cohabiter cela veut dire, que l'on co-gère : eh bien non, nous ne cogérons pas, c'est évident. Mais nous travaillons en commun, selon nos conceptions en cherchant, pas toujours, mais au maximum, le point moyen qui permet de servir l'intérêt du pays.

**TF1, 29 mars 1987, entretien avec A. Sinclair**

*Journaliste* : Monsieur le Président, mars 1986, mars 1987, c'est un an de cohabitation... Vous remarquez que ce mot a prévalu sur le mot de coexistence que vous aimiez mieux ; vous êtes-vous fait au mot de cohabitation ?

*Le Président* : Je m'y suis fait... J'y suis obligé, vous m'en parlez tout le temps. Pourquoi est-ce que je préfère l'expression « coexistence institutionnelle » ? Parce que je suis Président de la République ; j'ai été élu en 1981 par le suffrage universel ; j'exerce mes fonctions là où on m'a désigné ; et le gouvernement, qui est issu de la majorité élue en mars 1986, ce gouvernement lui-même exécute le programme pour lequel il a été élu. Il a été élu pour autre chose que moi-même je ne l'ai été. À partir de là, nous coexistons, et, en France, il faut bien coexister...

*Journaliste* : ... ou cohabiter.

*Le Président* : ... ou cohabiter. C'est pour cela que, de guerre lasse, je vais maintenant employer l'expression qui est dans votre bouche

**Rappel** : comme indiqué dans la table des matières du présent fascicule, la leçon 9 du cours en ligne intitulée « l'organisation territoriale de la République » doit être assimilée dans le cadre du programme du semestre 2. Elle est à étudier sur le cours en ligne. Cette leçon est à connaître, mais elle ne fait pas l'objet dans le présent fascicule d'un thème accompagné de documents. Vous trouverez à la fin de la table des matières de ce fascicule le plan de la leçon 9 du cours en ligne. Elle peut être étudiée au début du programme de droit constitutionnel 2, par exemple à la fin du thème 1 du présent fascicule.

# Thème 2 : Peuple et partis sous la cinquième république

## Leçons de référence.

- **Cours audio** : revoir la leçon « La mise en place de la Cinquième République. »

### La mise en place de la Ve République

P1 : Présentation de l'enseignement consacré à la Ve République

P2 : La fin de la IV<sup>e</sup> République

P3 : La procédure de révision

P4 : Rédaction et adoption de la Constitution

P5 : Mise en place des institutions

P6 : Les sources de la Constitution de 1958

- **Cours en ligne** de droit constitutionnel du Professeur Michel Verpeaux (<https://cours-ied.univ-paris1.fr/>) : semestre 2, leçon 2 (section 3).

## Leçon 2 : Les fondements du système constitutionnel

[...]

### *Section 3. Le principe démocratique*

#### §1. La citoyenneté

##### A. Les conditions du suffrage

###### 1. Les conditions de jouissance du droit de vote

- a) La condition de nationalité
- b) Les autres conditions

###### 2. Les conditions d'exercice du droit de vote

##### B. Les caractères du suffrage

#### §2. Les partis politiques, éléments de la démocratie

##### A. Le statut et le financement des partis politiques

##### B. Le financement et l'encadrement des campagnes électorales

###### 1. Le financement des campagnes électorales

- a) Le contrôle des dépenses
- b) Le contrôle des recettes

2. L'encadrement des campagnes électorales
  - a) La réglementation des sondages d'opinion
  - b) L'utilisation des moyens audiovisuels

## Liste des documents reproduits

### 1) Le référendum

#### a) Généralités

Document n° 1 : DE GAULLE (C.), *Mémoires d'espoir*, Plon.

Document n° 2 : Les référendums de la Ve République et leurs résultats sur le site Vie publique : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/citoyen/approfondissements/referendums-ve-republique-leurs-resultats.html>

#### b) Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les lois référendaires

Document n° 3 : CC, n° 62-20 DC, 6 novembre 1962, "Loi référendaire", Rec.27.

#### c) La révision de 2008

Document n° 4 : Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, « Instaurer un droit d'initiative populaire », proposition n° 67.

Document n° 5 : L'élargissement de l'initiative référendaire dans la réforme constitutionnelle de 2008. Extrait de Bastien François, *La Constitution Sarkozy*, Odile Jacob, 2009

### 2) La Parité

Document n° 6 : Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes

Document n° 7 : Texte de l'article Premier de la Constitution du 4 octobre 1958 tel que modifié par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008

### 3) Les partis

Document n° 8 : Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, extrait « Une vie publique plus ouverte sur la société », proposition n° 62 et 63

# Les documents

## 1) Le référendum

a) Généralités

### Document n° 1: De Gaulle (C.), *Mémoires d'espoir*, Plon.

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

Je dois dire que l'obstination mise par les partis à interpréter la Constitution de telle sorte que soit refusé au peuple un droit qui lui appartient me paraît d'autant plus arbitraire que je suis moi-même le principal inspirateur des institutions nouvelles et que c'est vraiment un comble que de prétendre me démentir sur ce qu'elles signifient. En particulier, si le référendum existe dans notre Droit, c'est parce que je l'ai fait adopter en 1945 par le suffrage universel. S'il a été mis en œuvre pour appeler à la vie la Constitution de 1958, c'est parce que j'ai imposé à la IV<sup>e</sup> République expirante cette disposition testamentaire. S'il y a un article 11, c'est parce que, étant légalement et expressément mandaté pour élaborer et proposer au pays la Constitution, j'ai voulu qu'elle comporte tout justement cet article, à sa place, avec son sens, dans sa portée. D'ailleurs, lors de l'examen de cette partie du projet auquel je procédais, le 26 et le 30 juin 1958, en Conseil réunissant Michel Debré, garde des Sceaux, chargé de la rédaction, et les ministres d'État: Guy Mollet, Pierre Pflimlin, Louis Jacquinot, Félix Houphouët-Boigny, j'avais insisté sur ce point qu'il fallait laisser au pays dans tous les domaines, et d'abord dans celui de la Constitution, tout le pouvoir que le référendum lui permettait d'exercer,

Tous avaient observé, et j'avais reconnu, que le texte de l'article 11 me donnait entière satisfaction. Que les anciennes écoles dirigeantes s'accordent maintenant sans vergogne à ignorer les principes, l'esprit, l'origine de la Constitution, à ne pas lire ce qui y est écrit ou, l'ayant lu, à ne pas admettre que les mots veuillent dire ce qu'ils disent, voilà qui, s'il en était besoin, achèverait de m'éclairer, non certes sur une bonne foi que je n'attends pas de leur part, mais sur l'inextinguible nostalgie que leur inspire un absurde passé.

Document n° 2: Les référendums de la V<sup>e</sup> République et leurs résultats, site Vie publique: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/citoyen/approfondissements/referendums-ve-republique-leurs-resultats.html>

Neuf référendums ont été organisés sous la Ve République depuis l'adoption de la constitution de 1958, tous sur décision du chef de l'État et, pour la plupart, selon la procédure prévue à l'article 11 de la constitution. Seul le **référendum** du 24 septembre 2000 sur le quinquennat a été organisé en application de l'article 89 du texte constitutionnel.

### 1. Le référendum du 8 janvier 1961

Un référendum est organisé afin de valider **la politique d'autodétermination du général de Gaulle en Algérie**. Le résultat est favorable au « oui » dans une proportion de près de 74,99 % des suffrages exprimés. L'**abstention** est assez faible, puisqu'elle se limite à un taux de 26,24 %.

### 2. Le référendum du 8 avril 1962

Une nouvelle consultation référendaire, toujours sur le dossier algérien. Il s'agit cette fois d'autoriser le Président de la République à négocier un traité avec le futur **Gouvernement** algérien. Derrière ces formules quelque peu complexes, le référendum a en fait pour but de faire approuver par les Français **les accords d'Évian**. Dans un climat de soulagement créé par la perspective de la fin de la guerre d'Algérie, les « oui » l'emportent avec 90,81 % des suffrages exprimés, alors même que le taux d'abstention n'est que de 24,66 %.

### 3. Le référendum du 28 octobre 1962

Ce référendum porte sur une révision constitutionnelle de très grande ampleur: **l'élection du Président de la République au suffrage universel direct**. La campagne est extrêmement agitée, les débats portant aussi bien sur le bien-fondé de la réforme que sur l'utilisation de l'article 11 de la constitution. Ce procédé est dénoncé par beaucoup comme une violation du texte fondamental. En effet, la procédure « normale » de révision des institutions est celle définie par l'article 89 de la constitution, qui nécessite au préalable une approbation de chacune des deux chambres. Or, les électeurs sont convoqués sur le fondement de l'article 11, sur proposition de l'exécutif et donc sans aucun vote parlementaire qui aurait certainement été négatif. En raison d'une forte mobilisation des différents partis en présence, le taux d'abstention est peu élevé (23,03 %). Les « oui » l'emportent finalement avec 62,25 % des suffrages exprimés.

### 4. Le référendum du 27 avril 1969

Les électeurs doivent se prononcer sur **la régionalisation et la réforme du Sénat**. Le débat porte en réalité surtout sur le maintien ou non du général de Gaulle au pouvoir. En définitive, le « non » l'emporte avec 52,41 % des suffrages exprimés. En raison de l'enjeu politique majeur de la consultation, le taux d'abstention est

le plus faible de tous les référendums organisés sous la Cinquième République : seulement 19,87 %.

#### 5. Le référendum du 23 avril 1972

Un référendum est organisé afin de permettre la ratification du **traité d'élargissement de la Communauté économique européenne**. Les pays concernés sont le Danemark, la Norvège (qui finalement n'entrera pas dans la Communauté), l'Irlande et la Grande-Bretagne (dont l'entrée avait été refusée par le général de Gaulle). Le résultat est favorable à l'adhésion, dans une proportion de 68,31 % des suffrages exprimés. Mais le taux d'abstention est très élevé : 39,76 %. Ceci s'explique essentiellement par l'absence d'engagement décisif du chef de l'État, le faible intérêt des citoyens pour la question posée et la décision du Parti socialiste d'appeler à l'abstention.

#### 6. Le référendum du 6 novembre 1988

Les électeurs sont appelés aux urnes pour **adopter le nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie**, qui fait suite aux « accords de Matignon » entre l'État, le RPCR (Rassemblement pour la Calédonie dans la République) et le FLNKS (Front de libération nationale kanak et socialiste). Les résultats du vote sont très favorables au nouveau statut (79,99 % des suffrages exprimés). Mais le taux d'abstention, une fois encore, est particulièrement élevé, puisqu'il atteint 63,11 %. Ce chiffre s'explique par plusieurs éléments : le manque d'intérêt des Français pour le thème choisi, d'autant plus que les accords de Matignon laissaient présager un résultat positif, mais aussi la consigne d'abstention donnée par le RPR.

#### 7. Le référendum du 20 septembre 1992

Le référendum a pour objet la ratification du Traité sur l'Union européenne (communément appelé « **traité de Maastricht** »). La campagne est extrêmement animée, et le débat, de manière assez inattendue pour un sujet aussi ardu, passionne les Français. C'est à l'évidence ce qui explique le taux relativement faible d'abstention enregistré à cette occasion (30,30 %) par rapport aux taux constatés lors des deux référendums précédents. Le « oui » l'emporte de justesse avec 51,04 % des suffrages exprimés.

#### 8. Le référendum du 24 septembre 2000

Les électeurs doivent se prononcer sur **la réduction du mandat présidentiel à cinq ans**, sans qu'aucune autre réforme constitutionnelle ne soit votée à cette occasion (c'est le « quinquennat sec »). Le « oui » l'emportent avec 73,21 % des suffrages exprimés. Mais le taux d'abstention est à nouveau très élevé et atteint 69,81 %. Ce faible taux de participation s'explique par la quasi-certitude qu'avaient les électeurs d'une réponse positive, par l'absence d'engagement personnel du chef de l'État en faveur du « oui » et par le message brouillé qu'il avait exprimé quelques mois avant le référendum, puisqu'il excluait alors de réformer la constitution dans le sens du quinquennat.

#### 9. Le référendum du 29 mai 2005

Un référendum est organisé afin de permettre la ratification du **traité établissant une constitution pour l'Europe**. Pour la seconde fois dans l'histoire de la V<sup>e</sup> République, le « non » l'emporte à un référendum avec 54,67 % des suffrages exprimés. La France, un des pays fondateurs de la construction européenne, devient ainsi le premier pays de l'Union européenne à rejeter le traité constitutionnel, avant les Pays-Bas le 1<sup>er</sup> juin 2005. Le taux de participation au référendum s'élève à 69,37 %. Les électeurs se sont rendus aux urnes suite à une campagne animée, mais parfois confuse.

Une grande partie des débats s'est focalisée en effet sur le bilan des politiques du Gouvernement Raffarin – ce qui a desservi très largement le camp du « oui », de nombreux électeurs ayant voté « non » en réaction à la politique Gouvernementale –, ou sur des thèmes juridiquement étrangers au référendum (comme la directive dite Bolkestein ou l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne).

Le référendum soulève, par ailleurs, de nombreuses contradictions au sein des partis en bouleversant les clivages politiques traditionnels. La victoire du « non » tient essentiellement à la mobilisation d'une partie de la gauche.

Estimant les Français « directement concernés » par le sujet, le président de la République avait choisi en juillet 2004 de faire ratifier le traité par référendum. Il aurait pu aussi opter pour la voie parlementaire. Malgré le désaveu sévère des Français, et à la différence du général de Gaulle en 1969, Jacques Chirac remplace le chef de Gouvernement, mais reste en fonction.

b) Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les lois référendaires

### Document n° 3 : CC, n° 62-20 DC, 6 novembre 1962, « Loi référendaire », Rec.27.

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

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

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

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

4. Considérant, enfin, que cette même interprétation est encore expressément confirmée par les dispositions de l'article 17 de la loi organique susmentionnée du 7 novembre 1958, qui ne fait état que des lois adoptées par le Parlement, ainsi

que par celles de l'article 23 de ladite loi qui prévoit que dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare que la loi dont il est saisi contient une disposition contraire à la Constitution, sans constater en même temps qu'elle est inséparable de l'ensemble de la loi, le Président de la République peut soit promulguer la loi à l'exception de cette disposition, doit demander aux Chambres une nouvelle lecture;

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

c) La révision de 2008

#### Document n° 4: Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, Une V<sup>e</sup> République plus démocratique, « Instaurer un droit d'initiative populaire », proposition n° 67

Le Comité a relevé que la démocratisation des institutions qu'il appelle de ses vœux implique un élargissement du champ de la démocratie.

Certes, les consultations référendaires sont souvent perturbées par les circonstances politiques du moment, qui prennent parfois le pas sur la question posée; reconnaître aux citoyens un droit d'initiative peu ou mal encadré ne serait pas dépourvu de risques, surtout à une époque où les moyens technologiques rendent vaines les garanties tenant au nombre de signatures nécessaires pour déposer une demande d'initiative populaire; quant aux mécanismes de référendums abrogatifs qui existent dans certains pays, ils donnent bien souvent des résultats peu satisfaisants.

La difficulté de l'exercice consiste donc à concilier le droit d'initiative des citoyens et les garanties indispensables dont il convient de l'entourer pour pallier les inconvénients qui pourraient résulter du choix de certains sujets de société. Surtout, le Comité a estimé qu'il y aurait quelque contradiction dans son propos s'il recommandait à la fois d'émanciper le Parlement et d'étendre de manière excessive le champ de la démocratie directe. Il lui est donc apparu qu'il était indispensable d'associer les parlementaires, dès son origine, à une procédure nouvelle. C'est pourquoi il entend, pour l'essentiel, se référer à la proposition formulée en ce sens, en février 1993, par le comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le Doyen Vedel.

Aussi est-il suggéré qu'un référendum puisse être proposé, sur l'un des objets mentionnés à l'article 11 de la Constitution, à l'exception de la révision de la Constitution, à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. La proposition élaborée par les parlementaires serait transmise au Conseil constitutionnel qui, après déclaration de sa conformité à la Constitution, organiserait la collecte des pétitions des électeurs et, après vérification de leur nombre et de leur validité, les transmettrait au Parlement. Si cette proposition n'était pas inscrite à l'ordre du jour des assemblées dans un délai d'un an, le Conseil constitutionnel constaterait la nécessité d'organiser un référendum (**Proposition n° 67**).

## Document n° 5: L'élargissement de l'initiative référendaire dans la réforme constitutionnelle de 2008. Extrait de Bastien François, *La Constitution Sarkozy*, Odile Jacob, 2009

S'inspirant du rapport remis en février 1993 à François Mitterrand par le comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé par Georges Vedel, le comité Balladur a proposé d'instaurer « un droit d'initiative populaire ». La proposition, absente du projet de Nicolas Sarkozy, a été rétablie par les députés. Dans la presse comme sur les bancs des parlementaires, chacun s'est félicité d'une nouvelle « avancée » démocratique permise par la réforme de la Constitution: la mise en place d'un « référendum d'initiative populaire ». Qu'en est-il exactement ?

Force est en fait de constater :

- Qu'il s'agit d'un référendum d'initiative *parlementaire*.

- Qu'il s'agit d'un référendum d'initiative parlementaire *réservé aux deux seuls partis en mesure de rassembler un cinquième des 925 députés et sénateurs* (soit 185 parlementaires).

- Que le peuple n'est là que pour *soutenir* l'initiative parlementaire (en fait, de l'UMP ou du PS) ; il n'a donc pas *l'initiative* de quoi que ce soit. Ce soutien est en outre situé à un niveau très élevé: 10 % du corps électoral, environ 4,5 millions d'électeurs inscrits sur les listes électorales, contre 1 à 2 % en Espagne et en Italie (soit 500 000 signatures).

- Que l'interdiction d'un référendum abrogatif (pour une loi promulguée depuis moins d'un an) est difficilement justifiable: pourquoi le peuple ne pourrait-il pas défaire ce qu'a fait le législateur? Sans compter le fait que tout référendum portant sur les domaines visés au premier alinéa peut avoir des incidences financières et abroger de fait certaines dispositions de la loi de finances votée l'année précédente – devra-t-il être interdit pour autant ?

- Que même demandé par 185 parlementaires et soutenu par 4,5 millions de citoyens, *le référendum reste hypothétique*, puisqu'il suffit que la proposition de loi soit examinée par les deux assemblées pour qu'il ne soit pas organisé. Il suffit donc au gouvernement, avec le soutien de sa majorité, d'organiser une seule lecture du texte devant l'Assemblée nationale et le Sénat pour enterrer la proposition de référendum. (On remarquera ici que le délai dont dispose le Premier ministre pour organiser ce vote devant le Parlement, et donc bloquer le référendum, n'est même pas fixé dans le texte de la Constitution, mais renvoyé à une loi organique...)

## 2) La Parité

### Document n° 6: Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes

Le Congrès a adopté, Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

#### Article 1<sup>er</sup>

L'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ».

#### Article 2

L'article 4 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi. » [...]

Document n° 7 : Texte de l'article Premier de la Constitution du 4 octobre 1958 tel que modifié par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008

#### **ARTICLE PREMIER.**

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. Son organisation est décentralisée.

**La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.**

### 3) Les partis

Document n° 8 : Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, extrait « Une vie publique plus ouverte sur la société », proposition n° 62 et 63

Des droits nouveaux pour les citoyens

#### **A – Une vie publique plus ouverte sur la société**

##### **1 – Améliorer la représentativité des parlementaires**

À côté d'un Président de la République élu au suffrage universel direct, les membres du Parlement sont désignés selon des modes de scrutin différents dans chaque assemblée. Sur ce sujet, la Constitution est muette, le constituant de 1958 ayant choisi, conformément à la tradition républicaine, de ne pas inclure les modes de scrutin dans le texte de la loi fondamentale. Celle-ci se borne à préciser, à l'article 24, que les députés sont élus au suffrage direct tandis que les sénateurs le sont au suffrage indirect.

##### ***a) La représentation des courants politiques minoritaires à l'Assemblée nationale***

Saisi, par la lettre de mission du Président de la République, de la question des modes de scrutin, le Comité a fondé sa réflexion sur une triple conviction. D'une part, il n'est ni opportun ni utile de « constitutionnaliser » les modes de scrutin ; d'autre part, le nombre des parlementaires ne doit pas être accru par quelque réforme que ce soit des modes de scrutin ; enfin, le fait majoritaire a profondément marqué le fonctionnement des institutions et, dans la mesure où celles-ci devraient continuer à fonctionner dans le cadre d'un régime parlementaire, rien ne doit être entrepris qui puisse le mettre à mal.

On peut débattre à l'infini du point de savoir si le fait majoritaire est issu du seul mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours, utilisé constamment depuis 1958 pour l'élection des députés, à la seule exception des élections législatives de mars 1986, ou si ce mode de scrutin s'est borné à le favoriser. Toujours est-il que le Comité ne recommande pas d'abandonner le scrutin uninominal majoritaire à deux tours pour l'élection des députés. Il a pris acte du souhait, formulé par certaines des personnalités politiques qu'il a entendues, que la sur-représentation des grands partis qui en résulte au détriment de formations politiques dont les candidats réunissent pourtant un nombre significatif de suffrages soit corrigée par l'introduction, pour l'élection de l'Assemblée nationale, de ce qu'il est convenu d'appeler la représentation proportionnelle « compensatrice » (**Proposition n° 62**). Ce mode de scrutin, réservé à un nombre de sièges compris entre 20 et 30, permettrait aux partis que le scrutin majoritaire a défavorisés parce que le nombre de leurs élus est proportionnellement très inférieur au nombre de voix qu'ils ont obtenues et dont le total des voix aurait, au premier tour, franchi un seuil de 5 % des voix, de bénéficier d'une représentation plus équitable.

Faute de dégager en son sein une nette majorité en faveur soit du maintien du scrutin majoritaire actuel, soit de la représentation proportionnelle intégrale, le Comité s'est accordé sur cette proposition, tout en demeurant sensible à la difficulté supplémentaire créée par le problème du redécoupage des circonscriptions évoqué plus loin.

#### *-69-b) Une représentation équilibrée des collectivités territoriales au Sénat*

Comme la Constitution y oblige, un sort distinct doit être réservé au Sénat. Le mode de scrutin qui s'applique à la désignation des sénateurs n'a pas paru au Comité devoir être modifié. Il comporte une part importante de représentation proportionnelle, dont l'augmentation ne renforcerait pas de manière significative la représentation des grandes communes et des villes importantes. C'est bien davantage l'adaptation du collège des « Grands Électeurs » aux évolutions démographiques qui a retenu l'attention du Comité. Ce collège est composé de représentants des 36 780 communes, 100 départements, 26 régions et 5 collectivités d'outre-mer dotées d'un statut spécial. Il n'est pas douteux que le régime électoral applicable au fonctionnement de ce collège favorise à l'excès la représentation de zones faiblement peuplées, au détriment des zones urbaines. En 2000, un projet de loi avait prévu de fixer uniformément à un délégué sénatorial pour 300 habitants le critère de représentation de l'ensemble des collectivités territoriales. Le Conseil constitutionnel a censuré ce dispositif au motif qu'il méconnaissait la nature même du Sénat qui doit rester « élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités ».

À l'issue des auditions qui ont enrichi sa réflexion, le Comité a estimé qu'il était possible d'améliorer la représentativité du corps électoral du Sénat en recommandant que soit affecté à chacune des collectivités territoriales dont les représentants concourent à la désignation un nombre de délégués déterminé de telle manière que soit garantie une représentation équilibrée de chacune d'elles en fonction de sa population. Ainsi serait assuré un meilleur équilibre dans la représentation des populations. Quelle que soit la mission de représentation des collectivités territoriales assignée au Sénat par la Constitution, les zones peu peuplées ne peuvent être représentées au détriment de celles qui le sont davantage. La modification qu'il propose à cet effet lui paraît de nature à atteindre cet objectif d'équité. Elle suppose que l'article 24 de la Constitution soit modifié de telle sorte qu'y apparaisse clairement le critère tiré de la proportionnalité de la population. Ainsi pourrait-on

écrire: « *Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République **en fonction de leur population** (...)* »  
**(Proposition n° 63).**

**Texte en vigueur** \_\_\_\_\_

#### **Article 24**

Le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.

Les députés à l'Assemblée nationale sont élus au suffrage direct.

Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat.

(...)

#### **Article 24**

Le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.

Les députés à l'Assemblée nationale sont élus au suffrage direct.

Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République **en fonction de leur population**. Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat.

(...)

#### ***c) Un redécoupage transparent, impartial et périodique des circonscriptions électorales***

La réflexion du Comité sur les scrutins ne pouvait faire l'économie de la question du redécoupage des circonscriptions législatives. Aucun découpage des circonscriptions n'est intervenu depuis la loi du 24 novembre 1986, alors que le deuxième alinéa de l'article L. 125 du code électoral prescrit la révision des limites des circonscriptions en fonction de l'évolution démographique après le deuxième recensement général suivant la dernière délimitation. Autrement dit, c'est le recensement général de 1982 qui demeure la base du découpage actuel des circonscriptions. Entre temps, le système de recensement général a été remplacé par un mode de recensement permanent qui permet, chaque année, la publication d'un décret authentifiant le dénombrement de la population. Le Conseil constitutionnel s'est ému à plusieurs reprises de cette situation. Il a recommandé qu'un redécoupage des circonscriptions soit entrepris au lendemain des élections législatives de 2007.

Le Comité ne peut que prendre acte de ces recommandations, et s'y associer. Il ne sous-estime pas la difficulté de l'exercice, sans doute accrue par la proposition, si elle était retenue, d'élection à la représentation proportionnelle d'une fraction des députés ainsi que par la tradition, il est vrai non consacrée par la Constitution, qui veut qu'aucun département ne compte moins de deux députés. Mais il souhaite saisir cette occasion pour rappeler son attachement à ce que le nombre des députés ne soit pas augmenté et à ce que soit mis à l'étude le sort réservé à la représentation de celles des collectivités d'outre-mer à statut spécial qui ne comptent souvent qu'une très faible population. Surtout, il demande que ces opérations soient conduites selon des règles strictes d'impartialité et dans la plus grande transparence. À cet effet, il forme le vœu que l'article 25 de la Constitution prévoie une révision régulière des circonscriptions, par exemple tous les dix ans, et renvoie à une loi organique le soin de préciser les garanties procédurales particulières qui conviennent. Il

souhaite notamment que soit instaurée une commission indépendante chargée de veiller au respect du principe d'impartialité dans la préparation de cette opération (**Proposition n° 64**).

***d) La représentation des Français de l'étranger***

Il a également été demandé au Comité d'examiner le problème de la représentation au Parlement des Français de l'étranger. Les intéressés sont au nombre de deux millions. Leur représentation est aujourd'hui assurée au Sénat, par l'élection de douze sénateurs, désignés par les 155 membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger. Le Comité a pris acte de la grande diversité, dans les pays comparables au nôtre, des modes de représentation des nationaux résidant à l'étranger. Parfois, ils sont représentés dans les deux chambres, parfois dans une seulement. S'il fallait assurer l'élection de députés des Français de l'étranger à l'Assemblée nationale, cela ne pourrait se concevoir que par le biais d'un scrutin de liste, appliqué à de vastes circonscriptions regroupant plusieurs régions du monde. Cela supposerait, par ailleurs, l'élection d'une vingtaine de députés au moins. Compte tenu des contraintes qui ont été rappelées quant à l'impossibilité d'augmenter le nombre des députés, à l'éventualité de désigner de 20 à 30 députés à la représentation proportionnelle et aux difficultés inhérentes aux opérations de découpage des circonscriptions, il est apparu au Comité qu'il était inopportun de modifier le mode de représentation des Français de l'étranger. Il recommande donc que le système actuel de représentation des Français de l'étranger par le Sénat ne soit pas modifié.

**Texte en vigueur \_\_\_\_\_**

**Article 25**

Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités. (...)

**Proposition du Comité \_\_\_\_\_**

**Article 25**

Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités. (...)

# Thème 3 : L'exécutif sous la cinquième république : Le président de la république

## Leçons de référence.

- **Cours audio** : leçon « Le Président de la République sous la Cinquième République », et leçon « La pratique politique de la Cinquième République ».

### **Le Président de la République sous la Ve République**

P7 : Bicéphalisme de l'Exécutif

P8 : L'élection du Président de la République au suffrage universel direct

P9 : Les conditions de l'élection du Président de la République

P10 : Le quinquennat présidentiel

P11 : Le statut politique et juridictionnel du Président de la République

P12 : Les attributions dispensées du contreseing

P13 : Les attributions partagées avec le Premier ministre

### **La pratique politique de la Ve République**

P36 : La qualification. La nature du régime

P37 : La monarchie gaullienne 1958-1969

P38 : La gestion pompidolienne 1969-1974

P39 : Le septennat giscardien 1974 – 1981

P40 : Les alternances mitterrandiennes 1981 – 1995

P41 : Les mandats chiraquiens 1995 – 2007

P42 : Le quinquennat sarkozyste 2007-2012

P43 : Le quinquennat de François Hollande

- **Cours en ligne** de droit constitutionnel du Professeur Michel Verpeaux (<https://cours-ied.univ-paris1.fr/>): semestre 2, leçons 3 et 7.

## **Leçon 3 : Le Président de la République**

### ***Section 1. Élection et statut***

§1. L'élection du Président de la République

A. De l'élection au suffrage universel indirect à l'élection au suffrage universel direct

1. Du discours de Bayeux au référendum de 1962

- 2. La réforme de 1962
- B. L'éligibilité, les candidatures, la campagne électorale
  - 1. L'éligibilité
  - 2. La campagne électorale
- C. Le mode de scrutin
- D. Le contentieux de l'élection présidentielle
- §2. Le statut du Président de la République
  - A. La durée du mandat : élément de l'indépendance du Président de la République ?
    - 1. Du septennat au quinquennat : de la loi du 20 novembre 1873 à la loi constitutionnelle du 2 octobre 2000
    - 2. La cessation des fonctions
    - 3. L'intérim et la suppléance
  - B. Le statut juridictionnel du Chef de l'État
    - 1. Responsabilité politique et responsabilité pénale
    - 2. La révision du 23 février 2007

### ***Section 2. Compétences***

- §1. La mission constitutionnelle du Président de la République
- §2. Les compétences attribuées par la Constitution au Président de la République
  - A. Les compétences dispensées du contreseing
    - 1. Les compétences relatives aux relations du Président de la République avec les autres organes constitutionnels
      - a) Le Président de la République et le Gouvernement : l'article 8 alinéa 1 de la Constitution
      - b) Le Président de la République et le Parlement
      - c) Le Président de la République et le peuple : l'article 11 de la Constitution
      - d) Le Président de la République et le Conseil constitutionnel : les articles 54, 56 et 61 de la Constitution
    - 2. Les pleins pouvoirs du Président de la République : l'article 16
      - a) Les conditions de l'utilisation de l'article 16C
      - b) Les pouvoirs du Président de la République dans le cadre de l'article 16C
  - B. Les compétences soumises à contreseing
    - 1. Le Président de la République et le Gouvernement
      - a) La nomination des membres du gouvernement et la décision de mettre fin à leurs fonctions
      - b) La présidence du Conseil des ministres : l'article 9
      - c) La signature des actes réglementaires
      - d) Le pouvoir de nomination des hauts fonctionnaires : article 13 alinéas 2 et 3

2. Le Président de la République et le Parlement
  - a) Le Président convoque le Parlement en session extraordinaire
  - b) La demande d'une nouvelle délibération de la loi (art. 10 al. 2C)
  - c) La promulgation de la loi (art. 10 al. 1C)
3. Le Président de la République et l'autorité judiciaire
  - a) Le Président de la République, garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire
  - b) Le droit de grâce
4. Le Président de la République et les relations internationales

## **Leçon 7 : La vie politique sous la V<sup>e</sup> République**

### ***Section 1. L'épopée gaullienne 1958-1969***

### ***Section 2. La gestion Pompidolienne 1969-1974***

### ***Section 3. La modernisation giscardienne 1974-1981***

### ***Section 4. La monarchie éclairée mitterrandienne 1981-1995***

§1. De mai 1981 à mars 1986

§2. De mars 1986 à mai 1988

§3. De mai 1988 à mars 1993

§4. De mars 1993 à mai 1995

### ***Section 5. Le déclin, le sursaut et le crépuscule chiraquiens 1995-2007***

§1. De mai 1995 à juin 1997

§2. De 1997 à 2002

§3. De 2002 à 2007

### ***Section 6. Le présidentielisme exacerbé de Nicolas Sarkozy et son échec 2007-2012***

### ***Section 7. Le quinquennat unique de François Hollande 2012-2017***

## **Liste des documents reproduits.**

### **1) Statut du Président de la République.**

**Document n° 1** : DEBRÉ (M.), *Discours devant le Conseil d'État, 27 août 1958 (extraits)*.

**Document n° 2** : Extraits du discours du Président Nicolas SARKOZY, Épinal, le 12 juillet 2007

**Document n° 3** : Décision du Conseil constitutionnel n° 98-408 DC, 22 janvier 1999, *Traité portant statut de la Cour pénale internationale*.

**Document n° 4** : Cour de cassation, Ass., 10 octobre 2001, *Breisacher*.

**Document n° 5** : La responsabilité pénale du chef de l'État enfin clarifiée, article paru sur *Les Echos.fr*, 23 décembre 2010.

## 2) Les pouvoirs du Président de la République.

Document n° 6: DE GAULLE (C.), Conférence de presse du 31 janvier 1964 (extraits).

Document n° 7: Extraits de la première déclaration du Président de la République N. Sarkozy devant le Parlement réuni en Congrès le 22 juin 2009 (source: [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr))

# Les documents

## 1) Statut du Président de la République

Document n° 1: Debré (M.), *Discours devant le Conseil d'État*, 27 août 1958 (extraits).

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.

[...]

- 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 n° 2 : Extraits du discours du Président Nicolas SARKOZY, Épinal, le 12 juillet 2007

[...] Mais plus la volonté politique s'affirme, plus la responsabilité politique doit s'affirmer aussi. Il ne peut y avoir de pouvoir fort sans responsabilité forte.

Il y a bien sûr dans notre Constitution la responsabilité devant les électeurs, et notamment l'élection du Président de la République au suffrage universel qui le rend responsable devant la nation tout entière.

Il y a bien sûr le référendum, que le Général De Gaulle concevait comme une question de confiance posée aux Français par le chef de l'État, et dont Jacques Chirac a élargi le champ.

Mais il me semble que le référendum ne remplit plus ce rôle et que cela ne suffit pas.

Je souhaite que le Président gouverne, pour reprendre l'expression de Georges Pompidou qui l'a employée bien avant moi. Mais je souhaite que dès lors il soit amené à rendre davantage de comptes. Je souhaite donc que soit étudiée la possibilité qu'il puisse s'exprimer une fois par an devant le Parlement pour expliquer son action et pour rendre compte de ses résultats. Même s'il ne peut y avoir de débat entre le Président de la République et la représentation nationale, même s'il n'y a pas juridiquement de mise en jeu de la responsabilité, tout le monde sent bien que ce serait un engagement fort, la mise en jeu d'une forme de responsabilité intellectuelle et morale qui ne serait pas anodine et qui aurait forcément des conséquences politiques sans pour autant que la dignité de la fonction présidentielle et la fonction de recours qu'elle incarne soit le moins du monde remises en cause.

Dans le même esprit, je souhaite que soit examinée la question de la limitation du nombre de mandats présidentiels. Faut-il les limiter à deux mandats successifs ou faut-il laisser les électeurs décider ?

Je souhaite que le pouvoir de nomination soit encadré pour les postes de haute responsabilité, non seulement parce qu'il est nécessaire de sortir de la République des connivences pour entrer dans celle des compétences, mais aussi parce que l'opposition ayant participé au contrôle des nominations, ayant eu son mot à dire sur la compétence des candidats et la pertinence de leur projet, on pourra peut-être espérer en finir avec cette valse des responsables à chaque alternance politique qui nuit tant à la continuité de l'action. [...]

Document n° 3: Décision du Conseil constitutionnel n° 98-408 DC, 22 janvier 1999, *Traité portant statut de la Cour pénale internationale*.

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 24 décembre 1998, par le Président de la République et le Premier ministre, conformément à l'article 54 de la Constitution, de la question de savoir si, compte tenu des engagements souscrits par la France, l'autorisation de ratifier le traité portant statut de la Cour pénale internationale signé à Rome le 18 juillet 1998 doit être précédée d'une révision de la Constitution ;

[...]

- SUR LE RESPECT DES DISPOSITIONS DE LA CONSTITUTION RELATIVES À LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES TITULAIRES DE CERTAINES QUALITÉS OFFICIELLES : 15. Considérant qu'aux termes du 1 de l'article 27 du statut : « Le présent statut s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle. En particulier, la qualité officielle de chef d'État ou de gouvernement, de membre d'un gouvernement ou d'un parlement... n'exonère en aucun cas de la responsabilité pénale au regard du présent statut, pas plus qu'elle ne constitue en tant que telle un motif de réduction de la peine » ; qu'il est ajouté, au 2 de l'article 27, que « les immunités ou règles de procédure spéciales qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne, en vertu du droit interne ou du droit international, n'empêchent pas la Cour d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne » ;

16. Considérant qu'il résulte de l'article 68 de la Constitution que le Président de la République, pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions et hors le cas de haute trahison, bénéficie d'une immunité ; qu'au surplus, pendant la durée de ses fonctions, sa responsabilité pénale ne peut être mise en cause que devant la Haute Cour de Justice, selon les modalités fixées par le même article ; qu'en vertu de l'article 68-1 de la Constitution, les membres du Gouvernement ne peuvent être jugés pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions que par la Cour de Justice de la République ; qu'enfin, les membres du Parlement, en vertu du premier alinéa de l'article 26 de la Constitution, bénéficient d'une immunité à raison des opinions ou votes émis dans l'exercice de leurs fonctions, et, en application du deuxième alinéa du même article, ne peuvent faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, hors les cas de flagrance ou de condamnation définitive, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du bureau de l'assemblée dont ils font partie ;

17. Considérant qu'il suit de là que l'article 27 du statut est contraire aux régimes particuliers de responsabilité institués par les articles 26, 68 et 68-1 de la Constitution ;

Document n° 4: Cour de cassation, Ass., 10 octobre 2001, *Breisacher*.

Attendu qu'il résulte de l'arrêt attaqué (Paris, chambre de l'instruction, 29 juin 2001) qu'au vu d'un rapport de la Chambre régionale des comptes, une information a été ouverte contre personne non dénommée pour favoritisme, détournement de fonds publics, abus de biens sociaux, prise ou conservation illégale d'intérêt, complicité, recel, concernant des irrégularités dans les marchés publics passés par la Société d'économie mixte parisienne de prestations, dissoute le 22 juillet 1996, dont la ville de Paris, le département de Paris et d'autres sociétés d'économie mixte étaient les actionnaires ;

Que, s'étant constitué partie civile en lieu et place de la ville de Paris en vertu d'une autorisation donnée le 7 juillet 2000 par le tribunal administratif, M. Michel X... a saisi le 21 novembre 2000 les juges d'instruction d'une requête motivée en vue de l'audition, en qualité de témoin, de M. Jacques Y..., à l'époque des faits maire de Paris et aujourd'hui Président de la République ;

Que, par ordonnance du 14 décembre 2000, les juges d'instruction se sont déclarés incompétents pour procéder à l'acte d'information sollicité, aux motifs que la demande d'audition est formulée en des termes tendant à la mise en cause pénale de M. Jacques Y..., qu'aux termes de l'article 68 de la Constitution, le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison, et que, selon l'interprétation que donne de ce texte la décision du 22 janvier 1999 du Conseil constitutionnel, « au surplus, pendant la durée de ses fonctions, sa responsabilité pénale ne peut être mise en cause que devant la Haute Cour de Justice, selon les modalités fixées par le même article » ;

Attendu que, pour confirmer l'ordonnance entreprise, l'arrêt retient que ce dernier membre de phrase est un des motifs qui fondent la décision du Conseil constitutionnel, dont, en vertu de l'article 62 de la Constitution, les décisions s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et judiciaires, et que, dès lors, tant l'article 68 de la Constitution que la décision du 22 janvier 1999 du Conseil constitutionnel excluent la mise en mouvement, par l'autorité judiciaire de droit commun, de l'action publique à l'encontre d'un Président de la République dans les conditions prévues par le Code de procédure pénale, pendant la durée du mandat présidentiel, les juges d'instruction restant néanmoins compétents pour instruire les faits à l'égard de toute autre personne, auteur ou complice ;

Attendu que le demandeur fait grief à l'arrêt d'avoir statué ainsi, alors, selon le moyen :

1° que, n'ayant statué que sur la constitutionnalité de l'article 27 du traité portant statut de la Cour pénale internationale, la décision du Conseil constitutionnel du 22 janvier 1999 ne dispose d'aucune autorité de chose jugée à l'égard du juge pénal agissant en application des dispositions du Code de procédure pénale, qui n'ont fait l'objet d'aucune décision du Conseil constitutionnel portant sur la question de l'immunité du chef de l'État ;

2° qu'en vertu du principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant la loi, l'immunité instituée au profit du Président de la République par l'article 68 de la Constitution ne s'applique qu'aux actes qu'il a accomplis dans l'exercice de ses fonctions et que, pour le surplus, il est placé dans la même situation que tous les citoyens et relève des juridictions pénales de droit commun ;

Mais attendu que, si l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel s'attache non seulement au dispositif, mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire,

ces décisions ne s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives et juridictionnelles qu'en ce qui concerne le texte soumis à l'examen du Conseil ; qu'en l'espèce, la décision du 22 janvier 1999 n'a statué que sur la possibilité de déférer le Président de la République à la Cour pénale internationale pour y répondre des crimes de la compétence de cette Cour ; qu'il appartient, dès lors, aux juridictions de l'ordre judiciaire de déterminer si le Président de la République peut être entendu en qualité de témoin ou être poursuivi devant elles pour y répondre de toute autre infraction commise en dehors de l'exercice de ses fonctions ;

Attendu que, rapproché de l'article 3 et du titre II de la Constitution, l'article 68 doit être interprété en ce sens qu'étant élu directement par le peuple pour assurer, notamment, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État, le Président de la République ne peut, pendant la durée de son mandat, être entendu comme témoin assisté, ni être mis en examen, cité ou renvoyé pour une infraction quelconque devant une juridiction pénale de droit commun ; qu'il n'est pas davantage soumis à l'obligation de comparaître en tant que témoin prévue par l'article 101 du Code de procédure pénale, dès lors que cette obligation est assortie par l'article 109 dudit Code d'une mesure de contrainte par la force publique et qu'elle est pénalement sanctionnée ;

Que, la Haute Cour de Justice n'étant compétente que pour connaître des actes de haute trahison du Président de la République commis dans l'exercice de ses fonctions, les poursuites pour tous les autres actes devant les juridictions pénales de droit commun ne peuvent être exercées pendant la durée du mandat présidentiel, la prescription de l'action publique étant alors suspendue ;

Attendu que, si c'est à tort que la Chambre de l'instruction, au lieu de constater l'irrecevabilité de la requête de la partie civile, a déclaré les juges d'instruction incompetents pour procéder à l'audition de M. Jacques Y..., l'arrêt, néanmoins, n'encourt pas la censure, dès lors que les magistrats instructeurs, compétents pour instruire à l'égard de toute autre personne, n'avaient pas le pouvoir de procéder à un tel acte d'information ;

D'où il suit que le moyen ne peut être accueilli ;

Et attendu que l'arrêt est régulier en la forme ;

PAR CES MOTIFS :

REJETTE le pourvoi.

Document n° 5 : La responsabilité pénale du chef de l'État enfin clarifiée, article paru sur [Les Echos.fr](http://LesEchos.fr), 23 décembre 2010.

**Le gouvernement a adopté hier en Conseil des ministres un projet de loi organique qui précise le régime de responsabilité pénale du président de la République et détaille les modalités de la procédure pouvant entraîner sa destitution.**

Il n'est jamais trop tard pour bien faire. Le gouvernement a adopté hier un projet de loi organique découlant de la révision constitutionnelle de février 2007 voulue à l'époque par Jacques Chirac. Le texte porte sur la responsabilité pénale et juridictionnelle du chef de l'État. Il précise notamment les conditions de mise en œuvre d'une éventuelle procédure de destitution du président de la République par le Parlement. L'irresponsabilité pénale de l'hôte de l'Élysée reste entière pour tout acte accompli en sa qualité de chef de l'État (article 67 de la Constitution).

L'inviolabilité de son statut est même étendue à tout acte commis, dans le cadre de ses fonctions ou pas, jusqu'à la fin de son mandat. Il s'agit donc d'une modification qui va dans un sens plus protecteur pour le président de la République.

#### « Protéger la fonction »

« En échange de cette immunité élargie, il a été décidé de poser le principe d'une responsabilité constitutionnelle du chef de l'État », explique Dominique Rousseau, professeur de droit public à l'université Panthéon-Sorbonne. Le chef de l'État peut ainsi être destitué « en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat », précise l'article 68 de la Constitution modifié. Il ne s'agit ni de responsabilité politique, ni de responsabilité pénale, mais du fait que « quel que soit l'acte commis par le chef de l'État, cet acte ne doit pas nuire à sa fonction. C'est une disposition qui vise à protéger la fonction présidentielle », souligne Anne Levade, professeur de droit public à l'université Paris-Est Créteil.

Avant 2007, cette responsabilité était circonscrite au cas de « haute trahison » (intelligence avec l'ennemi par exemple), dont l'occurrence semble aujourd'hui bien désuète. La nouvelle rédaction du texte, beaucoup plus large, peut englober bien des cas. Celui d'un président qui refuserait de promulguer une loi, par exemple, ou qui ne respecterait pas l'indépendance de la Justice, dont il est, de par la Constitution, le garant.

Le caractère très ouvert de l'article 68 modifié est compensé par un encadrement strict de la procédure de destitution. Elle ne peut être enclenchée que par le Parlement, constitué en Haute Cour, et sur proposition conjointe des deux assemblées qui doivent statuer à la majorité des deux tiers. Ce n'est qu'une fois la destitution votée, et dans un délai d'un mois, qu'une action en justice peut être intentée. Ce projet vient mettre un terme au vide juridique qui existait depuis février 2007 sur le sujet.

Mais une autre question reste en suspens, celle de l'inégalité des armes lors de tout procès qui voit s'opposer le chef de l'État à une autre partie. Inattaquable sur le plan judiciaire, le chef de l'État a lui tout à fait le droit de se porter partie civile et l'actuel Président ne s'en est pas privé. La Cour de cassation, saisie de cette question, a dans un premier temps refusé de la transmettre au Conseil constitutionnel, mais devrait prochainement se prononcer elle-même sur le sujet.

## 2) Les pouvoirs du Président de la République

### Document n° 6 : DE GAULLE (CH.), Conférence de presse du 31 janvier 1964 (extraits)

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 abrégerait 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.

Document n° 7: Extraits de la première déclaration du Président de la République N. Sarkozy devant le Parlement réuni en Congrès le 22 juin 2009 (source : [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr))

*Deuxième séance du lundi 22 juin 2009*

« **M. le Président.** L'ordre du jour appelle, en application de l'article 18, alinéa 2, de la Constitution, la déclaration de M. le Président de la République. Le Bureau du Congrès a décidé, conformément à ce même article, que cette déclaration sera suivie d'un débat. Après la déclaration de M. le Président de la République, la séance sera suspendue.

J'informe le Congrès que le Conseil constitutionnel, saisi de la résolution modifiant le Règlement qui a été adoptée ce matin m'a fait parvenir le texte de sa décision, rendue en application de l'article 61 de la Constitution, déclarant cette résolution conforme à la Constitution. Cette décision sera annexée au compte rendu de la présente session du Congrès.

J'invite Mmes et MM. les membres du Congrès à accueillir M. le Président de la République.

*(M. le Président de la République entre dans la salle des séances – Applaudissements.)*

Monsieur le Président de la République, au nom du Congrès du Parlement, je vous souhaite la bienvenue. Vous avez la parole.

**M. Nicolas Sarkozy, Président de la République.** Monsieur le président du Congrès, Monsieur le Président du Sénat, Monsieur le Premier ministre, mesdames et messieurs les parlementaires, mesdames et messieurs les ministres, en m'adressant à vous aujourd'hui, j'ai conscience d'inaugurer un changement profond dans notre tradition républicaine. Depuis 1875, le Chef de l'État n'avait pas le droit de venir parler devant les assemblées. Il ne pouvait communiquer avec elles que par des messages écrits qu'on lisait à sa place. Cette règle avait été posée dans un climat de méfiance, où la République se sentait fragile et menacée. Cette époque est révolue depuis longtemps. La République est solidement ancrée dans notre pays. Le temps était donc venu que s'établissent entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif des rapports plus conformes à l'esprit d'une démocratie apaisée.

Une démocratie apaisée, ce n'est pas une démocratie où tout le monde est d'accord, mais une démocratie où tout le monde s'écoute et où tout le monde se respecte.

15. Si j'ai voulu m'exprimer devant vous aujourd'hui, c'est pour montrer l'importance que j'attache au Parlement, à son rôle, à son travail.

C'est un moment important, je le sais. Je l'aborde avec gravité, avec humilité, tant la situation que nous vivons est sans précédent. Nul, dans ces circonstances, n'est assuré de détenir la vérité.

J'ai voulu venir vous dire les conséquences que je tire de la crise. J'ai déjà eu l'occasion de parler de la politique européenne de la France et de ce que celle-ci souhaitait pour réguler la mondialisation. Aujourd'hui, c'est de notre pays, de l'avenir qu'il peut se construire, que je suis venu vous parler.

La crise n'est pas finie. Nous ne savons pas quand elle se terminera. Nous devons tout faire pour que ce soit le plus rapidement possible. En attendant, nous devons

continuer à soutenir l'activité, nous devons continuer à garantir la stabilité de notre système bancaire, nous devons protéger nos concitoyens les plus fragiles, ceux qui souffrent le plus – et il y a beaucoup de souffrance dans notre pays.

[...]

C'est ce qu'au fond nous voulons tous, au-delà des divergences que nous avons sur les moyens à mettre en œuvre, sur les réformes nécessaires pour y parvenir, sur l'importance de la responsabilité individuelle ou sur la définition de l'égalité.

Nous aimons tous notre pays. Nous partageons les mêmes valeurs fondamentales.

[...]

Où en sommes-nous avec la laïcité ? Je ne réemploierai pas l'expression de laïcité positive pour ne pas alimenter une polémique inutile.

**M. Nicolas Sarkozy, Président de la République.** Mais je reste ferme sur l'idée que la laïcité, ce n'est pas le refus de toutes les religions. Ce n'est pas le rejet du sentiment religieux. La laïcité, c'est un principe de neutralité et un principe de respect. La laïcité, c'est le respect de toutes les opinions et de toutes les croyances. Quand Jules Ferry a écrit aux instituteurs, il leur a dit : « Au moment de proposer aux élèves un précepte, une maxime quelconque, demandez-vous s'il se trouve à votre connaissance un seul honnête homme qui puisse être froissé de ce que vous allez dire. Demandez-vous si un seul père de famille, je dis un seul, présent à votre classe et vous écoutant, pourrait de bonne foi refuser son assentiment à ce qu'il vous entendrait dire. Si oui, abstenez-vous de le dire. »

[...]

Mesdames et messieurs les députés, mesdames et messieurs les sénateurs, cet avenir, les Français nous ont confié la responsabilité de le construire ensemble. Eh bien, c'est ce que nous allons faire.

Vive la République, et vive la France ! (*Applaudissements prolongés*).

# Thème 4 : L'exécutif sous la cinquième république : Le gouvernement

## Leçons de référence.

- **Cours audio** : leçon « Le Gouvernement sous la Cinquième République. »

### **Le Gouvernement sous la Ve République**

P14: Un exécutif à deux têtes

P15: La formation du Gouvernement

P16: L'organisation du Gouvernement

P17: Le statut des membres du Gouvernement

P18: Les attributions collégiales du Gouvernement

P19: Les attributions individuelles des ministres

- **Cours en ligne** de droit constitutionnel du Professeur Michel Verpeaux (<https://cours-ied.univ-paris1.fr/>): semestre 2, leçon 4.

## **Leçon 4: Le Gouvernement**

### ***Section 1. L'organisation du Gouvernement***

§1. La composition du Gouvernement

§2. Le statut des membres de Gouvernement

### ***Section 2. Le fonctionnement du gouvernement***

### ***Section 3. Les attributions du Gouvernement***

§1. Les attributions collégiales du Gouvernement

§2. Les attributions du Premier ministre

§3. Les attributions individuelles des ministres

### ***Section 4. Les autorités administratives indépendantes (A.A.I.)***

## Liste des documents reproduits

Document n° 1 : MITTERRAND (F.), Entretien donné à la revue *Pouvoirs*, n° 45, mars 1988 (extraits).

Document n° 2 : E. MACRON, *Lettre aux Français*, Présidence de la République française, 13 janvier 2019.

Document n° 3 : J. MASSOT, « Le premier ministre, éternel ressuscité », *Le Monde*, 16 janvier 2010

## Les documents

Document n° 1: Mitterrand (F.), Entretien donné à la revue Pouvoirs, n° 45, mars 1988 (extraits)

*Question.* — Depuis le 16 mars 1986, la pratique des institutions s'est-elle déroulée conformément à vos vœux? Sur quels points ne vous a-t-elle pas satisfait?

Réponse. — J'ai dû arrêter les tentatives de débordement que vous avez pu constater dans les domaines de la politique extérieure et de la défense. Cela s'est réglé assez vite, et sur la politique européenne, et sur la stratégie de dissuasion, et sur la politique à l'égard du Tiers Monde, et sur l'Amérique centrale, et sur l'apartheid et sur le désarmement nucléaire et sur l'IDS etc. Quant aux relations entre le Gouvernement et le Parlement, je les aurais aimées plus respectueuses des droits de ce dernier. Au moment où s'achève cette période, la fonction présidentielle reste intacte et conforme à la Constitution.

*Question.* — Pourquoi avez-vous accepté en certains domaines un repli présidentiel vous cantonnant parfois en deçà de vos prérogatives constitutionnelles? Je pense par exemple aux nominations de hauts fonctionnaires.

Réponse. - En deçà, non. J'ai maintenu ce qui devait l'être. Mais j'ai laissé le Gouvernement gouverner, ce qui était aussi mon devoir.

*Question.* — Lorsque vous parlez d'un nouvel équilibre des pouvoirs, qu'entendez-vous exactement dans le partage du pouvoir entre le Président et le Premier ministre?

Réponse. - Le Président de la République exerce à la fois une fonction d'autorité, notamment dans les domaines désignés par l'article 5 de la Constitution, et une fonction d'arbitrage, de conciliation, de conseil en de multiples circonstances. Sa fonction d'autorité ne peut se substituer à celle du Gouvernement, et le Gouvernement, de son côté, doit se garder d'empiéter sur la fonction présidentielle. Mais la Constitution est là-dessus rédigée de façon très confuse. Témoin l'ambiguïté de l'article 5 et de l'article 20. La République aurait beaucoup à gagner à une répartition claire des tâches; à une détermination plus précise des frontières au sein du pouvoir exécutif. Je trouverais excellent que le peuple, consulté, en décidât.

*Question.* — Le Président doit-il pouvoir révoquer le Premier ministre?

Réponse. — Le Premier ministre, qui met en œuvre la politique de la majorité parlementaire, ne peut être révoqué que par elle.

Document n° 2: E. Macron, *Lettre aux Français*, Présidence de la République française, 13 janvier 2019: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/01/13/lettre-aux-francais>

**Chères Françaises, chers Français, mes chers compatriotes,**

Dans une période d'interrogations et d'incertitudes comme celle que nous traversons, nous devons nous rappeler qui nous sommes.

La France n'est pas un pays comme les autres.

Le sens des injustices y est plus vif qu'ailleurs.

L'exigence d'entraide et de solidarité plus forte.

Chez nous, ceux qui travaillent financent les pensions des retraités. Chez nous, un grand nombre de citoyens paie un impôt sur le revenu, parfois lourd, qui réduit les inégalités. Chez nous, l'éducation, la santé, la sécurité, la justice sont accessibles à tous indépendamment de la situation et de la fortune. Les aléas de la vie, comme le chômage, peuvent être surmontés, grâce à l'effort partagé par tous.

C'est pourquoi la France est, de toutes les nations, une des plus fraternelles et des plus égalitaires.

C'est aussi une des plus libres, puisque chacun est protégé dans ses droits et dans sa liberté d'opinion, de conscience, de croyance ou de philosophie.

Et chaque citoyen a le droit de choisir celles et ceux qui porteront sa voix dans la conduite du pays, dans la conception des lois, dans les grandes décisions à prendre. Chacun partage le destin des autres et chacun est appelé à décider du destin de tous : c'est tout cela, la nation française.

Comment ne pas éprouver la fierté d'être Français ?

Je sais, bien sûr, que certains d'entre nous sont aujourd'hui insatisfaits ou en colère. Parce que les impôts sont pour eux trop élevés, les services publics trop éloignés, parce que les salaires sont trop faibles pour que certains puissent vivre dignement du fruit de leur travail, parce que notre pays n'offre pas les mêmes chances de réussir selon le lieu ou la famille d'où l'on vient. Tous voudraient un pays plus prospère et une société plus juste.

Cette impatience, je la partage. La société que nous voulons est une société dans laquelle pour réussir on ne devrait pas avoir besoin de relations ou de fortune, mais d'effort et de travail.

En France, mais aussi en Europe et dans le monde, non seulement une grande inquiétude, mais aussi un grand trouble ont gagné les esprits. Il nous faut y répondre par des idées claires.

Mais il y a pour cela une condition : n'accepter aucune forme de violence. Je n'accepte pas, et n'ai pas le droit d'accepter la pression et l'insulte, par exemple sur les élus du peuple, je n'accepte pas et n'ai pas le droit d'accepter la mise en accusation générale, par exemple des médias, des journalistes, des institutions et des fonctionnaires. Si tout le monde agresse tout le monde, la société se défait !

La rédaction vous conseille

Emmanuel Macron annonce sa présence à Pau pour inaugurer le bus à haut-niveau de service

Afin que les espérances dominent les peurs, il est nécessaire et légitime que nous nous reposions ensemble les grandes questions de notre avenir. C'est pourquoi j'ai proposé et je lance aujourd'hui un grand débat national qui se déroulera jusqu'au 15 mars prochain.

Depuis quelques semaines, de nombreux maires ont ouvert leurs mairies pour que vous puissiez y exprimer vos attentes. J'ai eu de nombreux retours que j'ai pu prendre en compte. Nous allons désormais entrer dans une phase plus ample et vous pourrez participer à des débats près de chez vous ou vous exprimer sur internet pour faire valoir vos propositions et vos idées. Dans l'Hexagone, outre-mer et auprès des Français résidant à l'étranger. Dans les villages, les bourgs, les quartiers, à l'initiative

des maires, des élus, des responsables associatifs, ou de simples citoyens... Dans les assemblées parlementaires comme régionales ou départementales.

Les maires auront un rôle essentiel car ils sont vos élus et donc l'intermédiaire légitime de l'expression des citoyens.

Pour moi, il n'y a pas de questions interdites. Nous ne serons pas d'accord sur tout, c'est normal, c'est la démocratie. Mais au moins montrerons-nous que nous sommes un peuple qui n'a pas peur de parler, d'échanger, de débattre.

Et peut-être découvrirons-nous que nous pouvons tomber d'accord, majoritairement, au-delà de nos préférences, plus souvent qu'on ne le croit.

Je n'ai pas oublié que j'ai été élu sur un projet, sur de grandes orientations auxquelles je demeure fidèle. Je pense toujours qu'il faut rendre à la France sa prospérité pour qu'elle puisse être généreuse, car l'un va avec l'autre. Je pense toujours que la lutte contre le chômage doit être notre grande priorité, et que l'emploi se crée avant tout dans les entreprises, qu'il faut donc leur donner les moyens de se développer. Je pense toujours qu'il faut rebâtir une école de la confiance, un système social rénové pour mieux protéger les Français et réduire les inégalités à la racine. Je pense toujours que l'épuisement des ressources naturelles et le dérèglement climatique nous obligent à repenser notre modèle de développement. Nous devons inventer un projet productif, social, éducatif, environnemental et européen nouveau, plus juste et plus efficace. Sur ces grandes orientations, ma détermination n'a pas changé.

Mais je pense aussi que de ce débat peut sortir une clarification de notre projet national et européen, de nouvelles manières d'envisager l'avenir, de nouvelles idées.

À ce débat, je souhaite que le plus grand nombre de Français, le plus grand nombre d'entre nous, puisse participer.

Ce débat devra répondre à des questions essentielles qui ont émergé ces dernières semaines. C'est pourquoi, avec le Gouvernement, nous avons retenu quatre grands thèmes qui couvrent beaucoup des grands enjeux de la nation : la fiscalité et les dépenses publiques, l'organisation de l'État et des services publics, la transition écologique, la démocratie et la citoyenneté. Sur chacun de ces thèmes, des propositions, des questions sont d'ores et déjà exprimées. Je souhaite en formuler quelques-unes qui n'épuisent pas le débat mais me semblent au cœur de nos interrogations.

Le premier sujet porte sur nos impôts, nos dépenses et l'action publique. L'impôt est au cœur de notre solidarité nationale. C'est lui qui finance nos services publics. Il vient rémunérer les professeurs, pompiers, policiers, militaires, magistrats, infirmières et tous les fonctionnaires qui œuvrent à votre service. Il permet de verser aux plus fragiles des prestations sociales mais aussi de financer certains grands projets d'avenir, notre recherche, notre culture, ou d'entretenir nos infrastructures. C'est aussi l'impôt qui permet de régler les intérêts de la dette très importante que notre pays a contractée au fil du temps.

Mais l'impôt, lorsqu'il est trop élevé, prive notre économie des ressources qui pourraient utilement s'investir dans les entreprises, créant ainsi de l'emploi et de la croissance. Et il prive les travailleurs du fruit de leurs efforts. Nous ne reviendrons pas sur les mesures que nous avons prises pour corriger cela afin d'encourager l'investissement et faire que le travail paie davantage. Elles viennent d'être votées et commencent à peine à livrer leurs effets. Le Parlement les évaluera de manière

transparente et avec le recul indispensable. Nous devons en revanche nous interroger pour aller plus loin.

Comment pourrait-on rendre notre fiscalité plus juste et plus efficace? Quels impôts faut-il à vos yeux baisser en priorité?

Nous ne pouvons, quoi qu'il en soit, poursuivre les baisses d'impôt sans baisser le niveau global de notre dépense publique.

Quelles sont les économies qui vous semblent prioritaires à faire?

Faut-il supprimer certains services publics qui seraient dépassés ou trop chers par rapport à leur utilité? À l'inverse, voyez-vous des besoins nouveaux de services publics et comment les financer? Notre modèle social est aussi mis en cause. Certains le jugent insuffisant, d'autres trop cher en raison des cotisations qu'ils paient. L'efficacité de la formation comme des services de l'emploi est souvent critiquée. Le gouvernement a commencé à y répondre, après de larges concertations, à travers une stratégie pour notre santé, pour lutter contre la pauvreté, et pour lutter contre le chômage. Comment mieux organiser notre pacte social? Quels objectifs définir en priorité?

Le deuxième sujet sur lequel nous devons prendre des décisions, c'est l'organisation de l'État et des collectivités publiques. Les services publics ont un coût, mais ils sont vitaux : école, police, armée, hôpitaux, tribunaux sont indispensables à notre cohésion sociale.

Y a-t-il trop d'échelons administratifs ou de niveaux de collectivités locales? Faut-il renforcer la décentralisation et donner plus de pouvoir de décision et d'action au plus près des citoyens? À quels niveaux et pour quels services?

Comment voudriez-vous que l'État soit organisé et comment peut-il améliorer son action? Faut-il revoir le fonctionnement de l'administration et comment?

Comment l'État et les collectivités locales peuvent-ils s'améliorer pour mieux répondre aux défis de nos territoires les plus en difficulté et que proposez-vous?

La transition écologique est le troisième thème, essentiel à notre avenir. Je me suis engagé sur des objectifs de préservation de la biodiversité et de lutte contre le réchauffement climatique et la pollution de l'air. Aujourd'hui personne ne conteste l'impérieuse nécessité d'agir vite. Plus nous tardons à nous remettre en cause, plus ces transformations seront douloureuses.

Faire la transition écologique permet de réduire les dépenses contraintes des ménages en carburant, en chauffage, en gestion des déchets et en transports. Mais pour réussir cette transition, il faut investir massivement et accompagner nos concitoyens les plus modestes.

Une solidarité nationale est nécessaire pour que tous les Français puissent y parvenir.

Comment finance-t-on la transition écologique : par l'impôt, par les taxes et qui doit être concerné en priorité?

Comment rend-on les solutions concrètes accessibles à tous, par exemple pour remplacer sa vieille chaudière ou sa vieille voiture? Quelles sont les solutions les plus simples et les plus supportables sur un plan financier?

Quelles sont les solutions pour se déplacer, se loger, se chauffer, se nourrir qui doivent être conçues plutôt au niveau local que national? Quelles propositions concrètes feriez-vous pour accélérer notre transition environnementale?

La question de la biodiversité se pose aussi à nous tous.

Comment devons-nous garantir scientifiquement les choix que nous devons faire à cet égard? Comment faire partager ces choix à l'échelon européen et international pour que nos producteurs ne soient pas pénalisés par rapport à leurs concurrents étrangers?

Enfin, il est évident que la période que notre pays traverse montre qu'il nous faut redonner plus de force à la démocratie et la citoyenneté. Être citoyen, c'est contribuer à décider de l'avenir du pays par l'élection de représentants à l'échelon local, national ou européen. Ce système de représentation est le socle de notre République, mais il doit être amélioré car beaucoup ne se sentent pas représentés à l'issue des élections. Faut-il reconnaître le vote blanc? Faut-il rendre le vote obligatoire?

Quelle est la bonne dose de proportionnelle aux élections législatives pour une représentation plus juste de tous les projets politiques?

Faut-il, et dans quelles proportions, limiter le nombre de parlementaires ou autres catégories d'élus?

Quel rôle nos assemblées, dont le Sénat et le Conseil Économique, Social et Environnemental doivent-ils jouer pour représenter nos territoires et la société civile?

Faut-il les transformer et comment?

En outre, une grande démocratie comme la France doit être en mesure d'écouter plus souvent la voix de ses citoyens.

Quelles évolutions souhaitez-vous pour rendre la participation citoyenne plus active, la démocratie plus participative?

Faut-il associer davantage et directement des citoyens non élus, par exemple tirés au sort, à la décision publique?

Faut-il accroître le recours aux référendums et qui doit en avoir l'initiative?

La citoyenneté, c'est aussi le fait de vivre ensemble.

Notre pays a toujours su accueillir ceux qui ont fui les guerres, les persécutions et ont cherché refuge sur notre sol: c'est le devoir de l'asile, qui ne saurait être remis en cause. Notre communauté nationale s'est aussi toujours ouverte à ceux qui, nés ailleurs, ont fait le choix de la France, à la recherche d'un avenir meilleur: c'est comme cela qu'elle s'est aussi construite. Or, cette tradition est aujourd'hui bousculée par des tensions et des doutes liés à l'immigration et aux défaillances de notre système d'intégration.

Que proposez-vous pour améliorer l'intégration dans notre Nation? En matière d'immigration, une fois nos obligations d'asile remplies, souhaitez-vous que nous puissions nous fixer des objectifs annuels définis par le Parlement? Que proposez-vous afin de répondre à ce défi qui va durer?

La question de la laïcité est toujours en France sujet d'importants débats. La laïcité est la valeur primordiale pour que puissent vivre ensemble, en bonne intelligence et harmonie, des convictions différentes, religieuses ou philosophiques. Elle est synonyme de liberté parce qu'elle permet à chacun de vivre selon ses choix.

Comment renforcer les principes de la laïcité française, dans le rapport entre l'État et les religions de notre pays? Comment garantir le respect par tous de la compréhension réciproque et des valeurs intangibles de la République?

Dans les semaines qui viennent, je vous invite à débattre pour répondre à ces questions déterminantes pour l'avenir de notre nation. Je souhaite aussi que vous puissiez, au-delà de ces sujets que je vous propose, évoquer n'importe quel sujet concret dont vous auriez l'impression qu'il pourrait améliorer votre existence au quotidien.

Ce débat est une initiative inédite dont j'ai la ferme volonté de tirer toutes les conclusions. Ce n'est ni une élection, ni un référendum. C'est votre expression personnelle, correspondant à votre histoire, à vos opinions, à vos priorités, qui est ici requise, sans distinction d'âge ni de condition sociale. C'est, je crois, un grand pas en avant pour notre République que de consulter ainsi ses citoyens. Pour garantir votre liberté de parole, je veux que cette consultation soit organisée en toute indépendance, et soit encadrée par toutes les garanties de loyauté et de transparence.

C'est ainsi que j'entends transformer avec vous les colères en solutions.

Vos propositions permettront donc de bâtir un nouveau contrat pour la Nation, de structurer l'action du Gouvernement et du Parlement, mais aussi les positions de la France au niveau européen et international. Je vous en rendrai compte directement dans le mois qui suivra la fin du débat.

Françaises, Français, je souhaite que le plus grand nombre d'entre vous puisse participer à ce grand débat afin de faire œuvre utile pour l'avenir de notre pays.

En confiance,

**Emmanuel MACRON**

### Document n° 3 : J. Massot, « Le premier ministre, éternel ressuscité », *Le Monde*, 16 janvier 2010

Depuis qu'en 1959 Maurice Duverger a posé la question « M. Debré existe-t-il? », à propos d'un premier ministre qui allait encore rester en fonctions près de trois ans, les interrogations sur la survie de la dyarchie à la française n'ont pas cessé. Dans le tandem Sarkozy-Fillon, le premier ministre est tantôt décrit comme évanescent, tantôt ressuscité en rempart du président de la République. Cette contradiction apparente n'est que le reflet de la nature mixte de notre régime, à la fois parlementaire et présidentiel.

Si le tandem Sarkozy-Fillon cumule ou accentue toutes les formes de hiérarchisation mises au point par ses prédécesseurs, la dyarchie n'en a pas disparu.

Hors cohabitation, la hiérarchisation a toujours imprégné la vie de l'exécutif. Dès le départ, c'est le chef de l'État qui détermine le programme gouvernemental présenté au Parlement: Plantu l'avait illustré en juin 1974 à propos du tandem Giscard-Chirac en dessinant un président caché sous la tribune d'où parlait le premier ministre.

Toujours aussi, le président a influé sur la constitution de gouvernement, allant parfois, comme Valéry Giscard d'Estaing, en 1974, et Nicolas Sarkozy, en 2007, jusqu'à présenter lui-même à la télévision le détail de ses choix. Les présidents de la V<sup>e</sup> République ont revendiqué la direction suprême de l'exécutif, depuis le général de Gaulle contestant à ses premiers ministres, contre la lettre de la Constitution,

l'appellation de chef du gouvernement, jusqu'à Nicolas Sarkozy, ce « président qui gouverne ».

Dans le courant de la vie gouvernementale, on a, à juste titre, glosé sur la réunion hebdomadaire de sept ministres à l'Élysée, hors la présence du premier ministre, le fameux G7 qui n'a duré que quelques mois. Mais cette forme de court-circuit n'est pas sans précédent, si l'on se souvient des directives adressées par M. Giscard d'Estaing à tel ou tel ministre du gouvernement Chirac. Il y a aussi longtemps que certains « hommes du président » ont parfois plus d'influence que les ministres chargés du même secteur.

Enfin si, dans les domaines qualifiés de « réservés », politique étrangère et défense, le premier ministre a été réduit à la portion congrue, il n'est pas le premier à connaître cette mise à l'écart depuis les grandes initiatives gaulliennes jusqu'aux rôles respectifs de François Mitterrand et de Michel Rocard au moment de la guerre du Golfe.

### ***La force de Matignon***

Enfin, le terme du mandat de premier ministre reste entre les mains du chef de l'État : de Gaulle en a fait la première application avec le départ de Michel Debré en 1962, puis la théorie dans sa fameuse conférence de presse du 31 janvier 1964. Du moins, M. Fillon, qui n'est pas le seul à croire à sa durée, a-t-il déjà dépassé celle de certains de ses prédécesseurs partis en cours de mandat, Chaban-Delmas, Chirac première manière, ou Cresson.

Cumulant ainsi la plupart des traits de la hiérarchisation hérités des tandems précédents, le couple exécutif marque-t-il la fin de la dyarchie ? Je ne le pense pas. La tentation était pourtant forte puisque le chef de l'État n'avait pas exclu une réécriture des articles 5, 20 et 21 de la Constitution pour s'attribuer le pouvoir confié au gouvernement de « déterminer la politique de la nation ». Il y a renoncé.

En revanche, en revalorisant le rôle du Parlement, la révision constitutionnelle consolide le rôle de celui qui est responsable devant lui au nom de l'exécutif. Qui d'autre que le premier ministre va veiller au bon déroulement de la procédure législative ? Qui fera en sorte que les nominations voulues par le chef de l'État ne se heurtent pas à l'hostilité des commissions consultées ou orientera dans le sens souhaité les résolutions que le Parlement peut désormais adopter ? Qui fera en sorte que le Parlement approuve l'engagement des troupes françaises ?

Plus encore, le rôle central de Matignon dans le fonctionnement de la machine gouvernementale garantit cette dyarchie. Certes, les arbitrages remontent parfois à l'Élysée ; ce fut déjà le cas dans le passé. Mais ce n'est pas la réalité quotidienne. Comme depuis le milieu des années 1990, le nombre des réunions interministérielles à Matignon s'est stabilisé, en 2008 et 2009, autour de 1 400 et le pourcentage des décrets signés par le premier ministre et non par le chef de l'État reste supérieur à 85 %.

Enfin, la comparaison des moyens dont disposent les deux « maisons » en crédits budgétaires et en personnels reste très favorable à Matignon, même si les moyens de l'Élysée ont été renforcés. Au budget 2010, le programme « direction de l'action du gouvernement », géré par le premier ministre, s'élève à quelque 550 millions d'euros et 2 800 fonctionnaires contre 112 millions et 943 personnes pour l'Élysée. Le quinquennat, on le voit, n'a pas tué la dyarchie.

# Thème 5 : Le parlement sous la cinquième république

## Leçons de référence.

- **Cours audio** : leçon « Le Parlement sous la Cinquième République. »

### **Le Parlement sous la V<sup>e</sup> République**

P20 : Le bicaméralisme : les assemblées et les parlementaires

P21 : L'élection des députés

P22 : L'élection des sénateurs

P23 : La représentation nationale

P24 : Le statut des parlementaires

P25 : Les organes des assemblées

P26 : L'organisation du travail des parlementaires

P27 : Le Conseil économique, social et environnemental

- **Cours en ligne** de droit constitutionnel du Professeur Michel Verpeaux (<https://cours-ied.univ-paris1.fr/>) : semestre 2, leçon 5.

## **Leçon 5 : Le Parlement**

Introduction

### ***Section 1. Les parlementaires***

§1. L'élection des parlementaires

A. L'élection des députés

1. Le nombre de députés
2. La durée du mandat des députés
3. Le mode de scrutin pour l'élection des députés

B. L'élection des sénateurs

1. Le collège électoral sénatorial
2. Le mode de scrutin sénatorial

§2. Les caractéristiques du mandat

- A. Le mandat est collectif
- B. Le mandat n'est pas impératif

§3. Le statut des parlementaires

- A. Les incompatibilités parlementaires
  - 1. L'incompatibilité avec d'autres mandats électifs
  - 2. L'incompatibilité avec les fonctions publiques non électives
  - 3. La compatibilité avec une activité privée ou professionnelle
- B. Les immunités parlementaires
- C. L'indemnité parlementaire

### ***Section 2. Les assemblées***

- §1. Les organes des assemblées
  - A. Le bureau des assemblées
  - B. La conférence des Présidents
  - C. Les commissions parlementaires
    - 1. Les commissions permanentes
    - 2. Les commissions spéciales
  - D. Les groupes parlementaires
  - E. Les délégations et les offices parlementaires
- §2. L'organisation du travail parlementaire : les sessions et les séances
  - A. Les sessions
    - 1. Les sessions ordinaires
    - 2. Les sessions extraordinaires
    - 3. Les sessions de plein droit
  - B. Les séances

### ***Section 3. Le conseil économique, social et environnemental : un organe en marge du Parlement***

## **Liste des documents reproduits**

### **1) Le domaine de la loi.**

Document n° 1 : DEBRÉ (M.), *Discours devant le Conseil d'État*, 27 août 1958 (extrait).

Document n° 2 : CC, n° 82-143 DC, 30 juillet 1982, "*Blocage des prix*", *Rec.57* (extrait).

### **2) L'exercice de la fonction législative.**

#### ***a) La procédure législative.***

Document n° 3 : Débats parlementaires – rappel au règlement (réforme des retraites), Assemblée nationale, XV<sup>e</sup> législature, Session ordinaire 2019-2020, Compte rendu intégral

Document n° 4 : Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

#### ***b) La répartition des sièges de l'Assemblée nationale***

Document n° 5 : Adrien Sénecat, « Après les législatives 2017, 75 % de l'Assemblée nationale est renouvelée, un record », <http://www.lemonde.fr>, 19 juin 2017

# Les documents

## 1) Le domaine de la loi

Document n° 1: Debré (M.), *Discours devant le Conseil d'État*, 27 août 1958 (extrait).

### *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.

Document n° 2: CC, n° 82-143 DC, 30 juillet 1982, « Blocage des prix », Rec.57 (extrait).

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.

## 2) L'exercice de la fonction législative

a) La procédure législative.

Document n° 3: Débats parlementaires – rappel au règlement (réforme des retraites),-Assemblée nationale, XV<sup>e</sup> législature, Session ordinaire 2019-2020, Compte rendu intégral

*Deuxième séance du mardi 25 février 2020*

*Présidence de M. Hugues Renson*

**M. le président.** Nous allons maintenant entendre les avis du rapporteur et du Gouvernement sur l'ensemble des amendements en discussion commune. (*Les députés des groupes LaREM et MODEM reviennent dans l'hémicycle. – Huées sur les bancs du groupe LR. – Applaudissements et quolibets sur les bancs des groupes FI et GDR.*) Mes chers collègues, soyez respectueux, les uns et les autres !

**M. André Chassaigne.** L'entrée des artistes ! Côté cour et côté jardin !

**M. le président.** Je remercie nos collègues qui souhaitent revenir dans l'hémicycle de le faire de manière silencieuse.

*La parole est à M. le rapporteur.*

**M. Nicolas Turquois**, *rapporteur*. Je me suis exprimé à plusieurs reprises sur le déni de démocratie qui s'organisait dans cet hémicycle et pour dire comment, collectivement, nous sapions le rôle de l'Assemblée.

**Mme Danièle Obono**. Voilà qui s'appelle répondre sur le fond !

**M. Jean-Paul Dufrègne**. Nous avons posé des questions précises : nous attendons des réponses !

**M. Nicolas Turquois**, *rapporteur*. Peut-être avez-vous vu, tout à l'heure, que je me suis absenté un quart d'heure. Ma femme et mes enfants étaient dans les tribunes du public. Ils sont venus me voir. Je n'étais pas rentré depuis trois semaines. (*Vives exclamations sur les bancs des groupes LR, SOC, FI et GDR. – M. André Chassaigne se lève et présente un mouchoir à M. le rapporteur.*)

**Mme Danièle Obono**. C'est quoi, cette réponse ?

**M. le président**. Monsieur le rapporteur, quel est l'avis de la commission sur les amendements ?

**M. Nicolas Turquois**, *rapporteur*. J'ai le droit d'exprimer mon sentiment. Sur chaque amendement, j'ai essayé en commission comme dans l'hémicycle d'apporter une réponse dans la mesure de ce que j'avais compris. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*) J'ai fait cet effort. Avec les administrateurs de la commission, nous avons consacré du temps à travailler sur les 656 amendements en discussion commune – ils portent sur l'alinéa 5 de l'article 2, et je signale que nous examinerons une série équivalente d'amendements portant sur l'alinéa 6.

Je vais donc prendre le temps de répondre à ces amendements, et il faut évidemment répondre sur le fond. Une série d'amendements consistait à remplacer 2022 par 2023, 2024, 2025, ainsi de suite jusqu'en 2082. Dans ce dernier cas, on viserait des personnes qui ne sont pas encore nées. Je me suis dit que les auteurs de ces amendements attendaient une réponse de qualité. J'ai donc un scoop ce soir : je vais vous expliquer le choix de l'année 1975.

Le ministère a accepté de discuter avec le rapporteur à ce sujet – c'est une première.

**Mme Marie-Noëlle Battistel**. Pourquoi est-ce une première ?

**M. Nicolas Turquois**, *rapporteur*. Initialement, nous avons pensé à 1976. Pour le secrétaire d'État, cette année-là évoquait la chanson « Dancing Queen » ; pour moi, c'était plutôt « Gabrielle ». (*Rires et applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM. – Exclamations sur les bancs des groupes LR, SOC, FI et GDR.*)

Nous nous sommes toutefois dit que 1976 risquait de rappeler au député Juanico, fan de l'AS Saint-Étienne, un mauvais souvenir de poteaux carrés. Nous n'avons donc pas retenu cette date. (*Mêmes mouvements.*)

**M. Jean-Paul Dufrègne**. Ce n'est pas sérieux.

**M. Thibault Bazin**. Vous vous moquez des Français !

**Mme Marie-Christine Dalloz**. C'est affligeant !

**M. Nicolas Turquois**, *rapporteur*. Nous avons ensuite hésité avec 1983 : l'année de la victoire de Yannick Noah à Roland-Garros. C'était une bonne année, mais j'ai

pensé que Thibault Bazin allait se sentir gêné parce qu'à un an près, il était concerné par la réforme. (*Mêmes mouvements.*)

**Plusieurs députés du groupe LR.** C'est honteux !

**M. Nicolas Turquois**, *rapporteur*. Nous aurions pu choisir 1993, qui a été une très bonne année dans le Bordelais, mais les députés bourguignons et la députée Bourguignon auraient mal réagi. (*Mêmes mouvements.*)

**M. François Ruffin**. Rappel au règlement !

**M. Nicolas Turquois**, *rapporteur*. Pour ma part, j'ai particulièrement défendu l'année 2007, année de création du MODEM, mais, je dois le reconnaître, le MODEM a perdu les arbitrages. (*Mêmes mouvements.*) Après moult discussions, nous avons donc retenu l'année 1975 pour inclure spécifiquement M. Dharréville, M. Vallaud et M. Ruffin. Voilà comment la décision a été prise. (*Mêmes mouvements.*)

**M. Fabien Roussel**. Bravo ! Joli travail !

**M. Nicolas Turquois**, *rapporteur*. Une chose m'est revenue, à l'improviste, tout à l'heure. Certains parmi vous avaient déclaré : « La République, c'est moi. » Eh bien, moi, je vous dis : « La République, c'est nous ; et vous, vous n'êtes rien ! » (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM. – Vives protestations sur les bancs des groupes LR, SOC, LT, FI et GDR, ainsi que parmi les députés non inscrits.*)

**M. Thibault Bazin**. C'est scandaleux !

**M. Dominique Potier**. Vous n'avez pas le droit de dire ça ! C'est honteux !

**Mme Agnès Thill**. Rappel au règlement !

**M. Jean-Paul Dufrègne**. On a un petit problème...

**M. le président**. Mes chers collègues, un peu de calme, s'il vous plaît.

**M. Maxime Minot**. Le rapporteur dit que nous ne sommes rien, bon sang !

**M. Alain Bruneel**. La réponse du rapporteur est à la hauteur de la réforme !

**Mme Danièle Obono**. Ils sont grillés !

**M. le président**. Je vais donner la parole au secrétaire d'État pour qu'il donne l'avis du Gouvernement sur l'ensemble des amendements en discussion, puis nous aurons une série de rappels au règlement. (*Exclamations persistantes.*)

**M. Laurent Pietraszewski**, *secrétaire d'État*. Je vais tenter de m'exprimer pour apaiser un peu les esprits.

Les amendements identiques ne proposant qu'une modification de date, déposés par les membres du groupe GDR et d'autres députés, ont suscité un grand nombre de réactions. Celles-ci sont compréhensibles car la volonté qui avait été antérieurement affichée, y compris par les auteurs des amendements, était de débattre sur le fond. Or force est de constater que le but n'a pas été atteint.

**M. Jean-Paul Dufrègne**. Nous avons posé des questions ! Nous n'avons pas de réponses !

**M. Jérôme Lambert**. Ils avaient quitté l'hémicycle !

**M. Laurent Pietraszewski**, *secrétaire d'État*. M. Wulfranc, par exemple, nous a parlé de la croissance économique, de la bourse, du coronavirus, d'une éventuelle crise au Moyen-Orient, de l'amélioration de l'emploi... Je ne fais que vous citer, monsieur Wulfranc! Vos propos n'avaient pas grand-chose à voir avec la réforme des retraites. (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes LaREM et du MODEM.*)

**M. Fabien Roussel**. Nous n'avons pas parlé de Yannick Noah, nous!

**M. Laurent Pietraszewski**, *secrétaire d'État*. Monsieur le président Chassaing, je suis très déçu car vous vous êtes plusieurs fois engagé à porter le débat sur le fond. Or à cette heure tardive de la journée, la représentation nationale réunie ici constate que vous êtes bien loin de votre promesse. C'est très décevant!

**Plusieurs députés du groupe GDR**. Oh oui, c'est décevant!

**M. Laurent Pietraszewski**, *secrétaire d'État*. Avis défavorable sur l'ensemble des amendements. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

Rappels au règlement

**M. le président**. La parole est à Mme Agnès Thill, pour un rappel au règlement.

**Mme Agnès Thill**. Ce que je viens d'entendre de la part de M. le rapporteur est scandaleux et honteux, mais c'est des amendements que je veux parler. Lorsque les députés du groupe majoritaire, La République en marche, quittent l'hémicycle... (*Vives exclamations sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*) Je veux pouvoir parler! Je suis députée comme vous! Quand la majorité... (*Mêmes mouvements.*) Je veux pouvoir parler!

**M. le président**. Allez-y, Madame Thill!

**Mme Agnès Thill**. Eh bien, qu'ils se taisent ou qu'ils repartent!

**M. le président**. Sur quel fondement souhaitez-vous faire un rappel au règlement?

**Mme Agnès Thill**. Sur le fondement de l'article 100 du règlement, relatif aux amendements. Si la majorité s'en va, alors qu'elle assume et qu'elle ne revienne pas au moment du scrutin public. Sinon, c'est du cinéma!

**M. Thibault Bazin**. Même une marcheuse le dit!

**Mme Agnès Thill**. Quand on s'en va, on ne suit pas les débats sur les écrans de la salle des conférences pour revenir au moment du scrutin public. Ce que vous faites, c'est du cinéma! (*M. Alain Bruneel applaudit. – Exclamations sur les bancs du groupe LaREM.*)

**M. le président**. La parole est à M. Philippe Gosselin pour un autre rappel au règlement.

**M. Philippe Gosselin**. J'emfonde sur les articles 100 et 58: on va vous faire un joli mix! Le groupe Les Républicains ne peut pas accepter les propos inqualifiables du rapporteur

(*Applaudissements sur les bancs des groupes LR, SOC, LT, FI et GDR*) à l'adresse de collègues députés – des élus de la nation, qui ont leur légitimité. On pense ce que l'on veut sur ces bancs – c'est la grandeur de la démocratie –, mais on ne s'adresse pas à une partie de l'hémicycle, à des collègues, en disant: « Vous n'êtes rien »! (*Mêmes mouvements. – Mmes Emmanuelle Ménard et Agnès Thill applaudissent*)

*également.*) C'est inqualifiable, c'est indigne. Reprenez-vous ! Si vous perdez vos nerfs après trois semaines de débat, allez vous coucher, cela fera du bien à tout le monde !

**M. le président.** Monsieur Gosselin, permettez-moi de vous interrompre un instant. J'en appelle à la responsabilité des uns et des autres.

**M. Alain Bruneel.** Il faut le dire au rapporteur !

**M. le président.** Le rapporteur a eu des traits d'humour... (*Exclamations sur plusieurs bancs.*)

**M. Alain Bruneel.** Ce n'est pas de l'humour !

**M. le président.** ... et des propos excessifs. Cela arrive à tout le monde. J'en appelle réellement à la responsabilité de chacun.

**M. Dino Cinieri.** Nous voulons des excuses !

**M. le président.** Dans l'intérêt de tous les groupes politiques ici présents, pensez à l'image que nous donnons de notre institution ! Monsieur Gosselin, vous avez la parole pour terminer votre rappel au règlement.

**M. Philippe Gosselin.** C'est un dérapage incontrôlé de la part du rapporteur, et qui nuit au bon déroulement de nos débats.

Second point : que le rapporteur s'amuse à faire de l'humour de mauvais aloi, c'est son affaire, mais nous ne sommes pas dans une salle de gare, ni au café du commerce, ni dans une télé-réalité (*Mme Agnès Thill applaudit*) ; nous sommes dans un débat relatif aux retraites. Je peux vous assurer qu'aucun de nos concitoyens nés en 1975, 1980 ou 1993 n'a trouvé ce trait d'humour particulièrement pertinent ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI et sur plusieurs bancs du groupe SOC. – M. Jean Lassalle applaudit également.*) Quand il s'agit de réformer la vie de millions de nos concitoyens, on ne prend pas le sujet à la légère, avec de l'humour à deux balles ; on débat, quand bien même le débat ne vous siérait pas ! Cela s'appelle être responsable ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes LR, SOC, LT, FI et GDR. – Mme Agnès Thill applaudit aussi.*)

Troisièmement, la petitesse de la majorité... (*Vives protestations sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*) Mais si, c'est de la mise en scène ! C'est de la mise en scène, mais c'est du bien mauvais théâtre. Vous êtes en train de nous préparer le recours à l'article 49, alinéa 3 de la Constitution. C'est de la mascarade ! Méfiez-vous, l'arroseur arrosé n'est pas loin ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes LR, SOC, LT, FI et GDR.*)

**M. Fabien Roussel.** Exactement !

**M. le président.** La parole est à Mme Emmanuelle Ménard, pour un rappel au règlement.

**Mme Emmanuelle Ménard.** Je m'appuie sur l'article 100 de notre règlement.

Depuis plus de huit jours, la majorité ne cesse de délivrer des leçons de morale, pour offrir ce soir un spectacle se situant entre – j'hésite ! – le cirque, le cinéma et la mauvaise comédie ; comédie dramatique, voire pathétique.

**Mme Bérangère Couillard.** Ce n'est pas nous, le cirque !

**Mme Emmanuelle Ménard.** Si, c'est vous ! Vous nous faites des leçons de morale à tout bout de champ pour finir avec les moqueries du rapporteur, qui

plaisante de façon plus que douteuse sur un sujet sérieux et qui nous insulte en nous traitant de rien. Vous qui ne cessez de rappeler l'opposition à l'ordre et de dénoncer l'obstruction, vous donnez une très mauvaise image du Parlement !

En fait, vos propos trahissent votre vision des Français : c'est votre mépris envers eux qui transparait ce soir.

**Mme Danièle Obono.** Exactement !

**Mme Emmanuelle Ménard.** Car les Français, ne vous en déplaie, se préoccupent de leur situation et de leurs retraites. Ils ont envie d'avoir des réponses claires et sûrement pas d'assister au spectacle que vous nous avez offert ce soir.

**M. le président.** La parole est à M. François Ruffin, pour un rappel au règlement.

**M. François Ruffin.** Votre Président avait donné le ton en évoquant ces « gens qui ne sont rien ». Et voilà que vous nous dites à nous : « Vous n'êtes rien. »

**M. Gilles Le Gendre.** Rien à voir !

**M. François Ruffin.** Mais à la limite, monsieur le rapporteur, ce n'est pas ce qui me choque le plus dans vos propos. Ce qui me met en colère, c'est quand pour nous expliquer pourquoi vous avez choisi la date de 1975 comme seuil à partir duquel des générations entières basculent dans le moins-disant, vous nous sortez des tubes, des poteaux carrés de Saint-Étienne et du Yannick Noah ! C'est ça, l'explication qu'on est en droit d'avoir quand on s'interroge sur le calendrier des réformes ? (*Exclamations sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*) C'est ça, vos explications ?

**Mme Brigitte Bourguignon,** *présidente de la commission spéciale.* Arrêtez ! Vous savez très bien que non !

**M. François Ruffin.** C'est là les explications que vous donnez aux Français qui vont partir en retraite ? (« *Tartuffe !* » *sur les bancs du groupe LaREM.*)

**M. Jacques Marilossian.** C'était de l'humour !

**M. François Ruffin.** De l'humour ? Normalement, on doit avoir un rapporteur, pas un pitre ! (*Protestations sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*) Tout ce bazar a pour cause le calendrier. Voilà deux ans et demi qu'on attend cette réforme ; vous êtes passés par-dessus les négociations avec les syndicats, vous avez fourni au Conseil d'État une étude d'impact bâclée, et engagé la procédure accélérée sur le texte à l'Assemblée. Depuis le début des débats, nous n'avons toujours pas compris pourquoi le texte faisait l'objet de cette procédure. Quelqu'un peut-il nous l'expliquer ? Pourquoi doit-il être voté avant les élections municipales ? Pourquoi ne peut-on pas attendre la fin de la conférence de financement ? Toutes ces questions ont été posées et reposées plusieurs fois, mais ni rapporteurs ni ministres ne nous ont apporté de réponses. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*)

**M. le président.** La parole est à M. Dominique Potier, pour un dernier rappel au règlement.

**M. Dominique Potier.** Ce sera mon premier rappel au règlement et la troisième fois que je m'exprime sur le projet de loi. C'est avec émotion que je prends la parole. Bien sûr, je n'ai pas goûté le grand-guignol de tout à l'heure, ni l'expression « vous n'êtes rien » ; mais la chose qui m'a le plus frappé – je le dis sans pathos –, c'est l'attaque contre Hubert Wulfranc et sa défense de l'amendement. Je connais son histoire, je connais l'homme qu'il est et j'ai de la considération pour chacun des concitoyens qui l'ont élu député. Il n'y avait rien, dans ses propos, qui puisse être ainsi ridiculisé.

**M. Boris Vallaud**. Absolument !

**M. Dominique Potier**. Comment a-t-on pu arriver à cette indignité ? Comment peut-on perdre ses nerfs à ce point ? Comment a-t-on créé un écosystème brutal et débile qui finit par nous abaisser tous, les uns et les autres ? (*Exclamations sur les bancs du groupe LaREM.*) Arrêtez, s'il vous plaît, laissez-moi m'exprimer ! J'en appelle, au nom de notre démocratie, au nom de l'intérêt général et de la santé de notre pays, à la réunion de la conférence des présidents ou d'une autre structure – peu importe laquelle – qui nous permettrait d'arrêter les invectives, de nous poser et de nous demander quel est le bon calendrier pour une bonne réforme.

**M. Dino Cinieri**. Voilà !

**M. Dominique Potier**. Il y va de la santé de notre pays. Vous rendez-vous compte de ce qu'on est en train de bousiller ? J'en appelle à la raison et à la sagesse. Il nous faut retrouver la capacité de débattre, de nous écouter, de nous respecter. (*Applaudissements sur les bancs des groupes SOC, LR, LT, FI et GDR, ainsi que parmi les députés non-inscrits.*)

Document n° 4: Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

## **CHAPITRE I<sup>ER</sup>: DISPOSITIONS RELATIVES AUX RÉOLUTIONS PRISES EN VERTU DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION**

### **Article 1**

Le nombre de propositions de résolution déposées par un ou plusieurs membres d'une assemblée n'est pas limité.

Ces propositions de résolution peuvent également être déposées au nom d'un groupe par son président.

### **Article 2**

Le président de chaque assemblée transmet sans délai toute proposition de résolution au Premier ministre.

[Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2009-579 DC du 9 avril 2009.]

### **Article 3**

Lorsque le Gouvernement estime qu'une proposition de résolution est irrecevable en application du second alinéa de l'article 34-1 de la Constitution, il informe de sa décision le président de l'assemblée intéressée avant que l'inscription à l'ordre du jour de cette proposition de résolution ne soit décidée.

Aucune irrecevabilité ne peut être opposée après l'expiration de ce délai [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2009-579 DC du 9 avril 2009].

### **Article 4**

Lorsque le président d'un groupe envisage de demander l'inscription d'une proposition de résolution à l'ordre du jour d'une assemblée, il en informe le président

de cette assemblée au plus tard quarante-huit heures avant que l'inscription à l'ordre du jour ne soit décidée. Le président de l'assemblée en informe sans délai le Premier ministre.

#### **Article 5**

Une proposition de résolution ne peut être inscrite à l'ordre du jour d'une assemblée moins de six jours francs après son dépôt.

Une proposition de résolution ayant le même objet qu'une proposition de résolution antérieure ne peut être inscrite à l'ordre du jour de la même session ordinaire.

#### **Article 6**

[Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2009-579 DC du 9 avril 2009.]

Les propositions de résolution sont examinées et votées en séance. Elles ne peuvent faire l'objet d'aucun amendement.

### **CHAPITRE II: DISPOSITIONS RELATIVES À LA PRÉSENTATION DES PROJETS DE LOI PRISES EN VERTU DE L'ARTICLE 39 DE LA CONSTITUTION**

#### **Article 7**

Les projets de loi sont précédés de l'exposé de leurs motifs.

#### **Article 8**

[Modifié par LOI organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 - art. 3]

Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2009-579 DC du 9 avril 2009]. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent.

Ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation.

Ils exposent avec précision :

– l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;

– l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;

– les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;

– les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ;

– l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue;

– l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public;

– les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État;

– s'il y a lieu, les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental;

– la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2009-579 DC du 9 avril 2009].

### **Article 9**

La Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé dispose d'un délai de dix jours suivant le dépôt pour constater que les règles fixées par le présent chapitre sont méconnues.

Lorsque le Parlement n'est pas en session, ce délai est suspendu jusqu'au dixième jour qui précède le début de la session suivante.

### **Article 10**

À modifier les dispositions suivantes :

### **Article 11**

L'article 8 n'est pas applicable aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, aux projets de loi de programmation visés au vingt et unième alinéa de l'article 34 de la Constitution ainsi qu'aux projets de loi prorogeant des états de crise.

Les dispositions des projets de loi par lesquelles le Gouvernement demande au Parlement, en application de l'article 38 de la Constitution, l'autorisation de prendre des mesures par ordonnances sont accompagnées, dès leur transmission au Conseil d'État, des documents visés aux deuxième à septième alinéas et à l'avant-dernier alinéa de l'article 8. Ces documents sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi comprenant les dispositions auxquelles ils se rapportent.

[Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2009-579 DC du 9 avril 2009.]

L'article 8 n'est pas applicable aux projets de loi présentés au titre de l'article 53 de la Constitution. Toutefois, le dépôt de ces projets est accompagné de documents précisant les objectifs poursuivis par les traités ou accords, estimant leurs conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, analysant leurs effets sur l'ordre juridique français et présentant l'historique des négociations, l'état des signatures et des ratifications, ainsi que, le cas échéant, les réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France.

### **Article 12**

À modifier les dispositions suivantes :

Modifie Loi n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 - art. 51 (V)

Modifie Loi n° 2001-692 du 1er août 2001 - art. 53 (V)

Modifie Code de la sécurité sociale. - art. LO111-4 (V)

### **CHAPITRE III : DISPOSITIONS RELATIVES AU DROIT D'AMENDEMENT PRISES EN VERTU DE L'ARTICLE 44 DE LA CONSTITUTION**

#### **Article 13**

Les amendements sont présentés par écrit et sont sommairement motivés.

Les amendements des membres du Parlement cessent d'être recevables après le début de l'examen du texte en séance publique. Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles est fixée une date antérieure à compter de laquelle ces amendements ne sont plus recevables. Ces délais ne s'appliquent pas aux sous-amendements.

Après l'expiration de ces délais, sont seuls recevables les amendements déposés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond. Ces délais peuvent être ouverts de nouveau pour les membres du Parlement dans les conditions prévues par les règlements des assemblées.

[Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2009-579 DC du 9 avril 2009.]

#### **Article 14**

[Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2009-579 DC du 9 avril 2009.]

#### **Article 15**

Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles des amendements des membres du Parlement, à la demande de leur auteur, ou des amendements de la commission saisie au fond peuvent faire l'objet d'une évaluation préalable communiquée à l'assemblée avant leur discussion en séance.

#### **Article 16**

Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure d'examen simplifiée d'un texte et si la mise en œuvre de cette procédure ne fait pas l'objet d'une opposition du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe, prévoir que le texte adopté par la commission saisie au fond est seul mis en discussion en séance.

#### **Article 17**

Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, déterminer les conditions dans lesquelles les amendements déposés par les membres du Parlement peuvent être mis aux voix sans discussion.

Lorsqu'un amendement est déposé par le Gouvernement ou par la commission après la forclusion du délai de dépôt des amendements des membres du Parlement, les règlements des assemblées, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, doivent prévoir d'accorder un temps supplémentaire de discussion, à la demande d'un président de groupe, aux membres du Parlement.

#### **Article 18**

Les règlements des assemblées, lorsqu'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, garantissent le droit d'expression de tous les groupes parlementaires, en particulier celui des groupes d'opposition et des groupes minoritaires.

### **Article 19**

Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, déterminer les conditions dans lesquelles la parole peut être donnée, à l'issue du vote du dernier article de ce texte, pour une durée limitée et en dehors de ces délais, à tout parlementaire qui en fait la demande pour une explication de vote personnelle.

b) La répartition des sièges de l'Assemblée nationale

Document n° 5: Adrien Sénecat, « Après les législatives 2017, 75 % de l'Assemblée nationale est renouvelée, un record », <http://www.lemonde.fr>, 19 juin 2017

Selon nos calculs, seuls 148 des 354 députés qui se représentaient ont été élus. Sur les 577 députés de la nouvelle législature, 431 n'étaient pas élus en 2012.

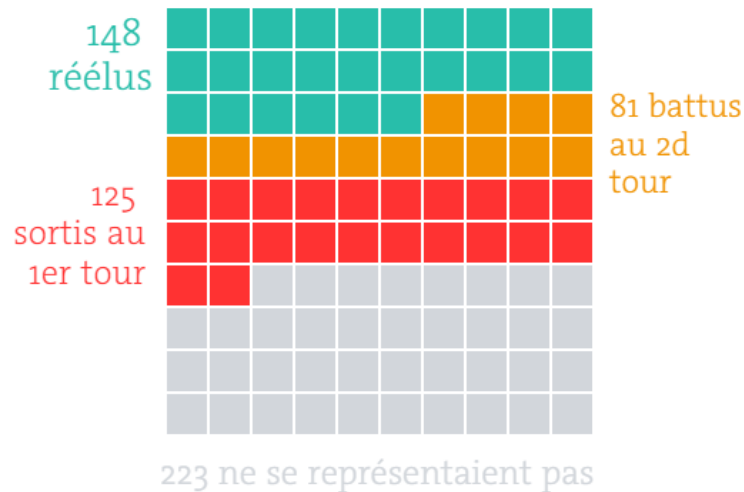
*Ils seront nombreux à faire leurs cartons dans les jours qui viennent. Des 577 députés élus en 2012, seuls 148 ont été reconduits, soit environ 25 % du total selon le décompte des Décodeurs du Monde. Un taux de renouvellement particulièrement élevé : malgré l'alternance politique, seuls 40 % des sièges avaient changé d'occupants en 2012, et encore moins en 2007 (25 %).*

### ***Beaucoup ne se sont pas représentés... et beaucoup ont été sortis***

Derrière ce renouvellement se cachent des situations très diverses. D'abord, il y a ceux qui ont fait le choix de ne pas se représenter du tout : environ 223 sortants, soit un peu plus de 39 % de l'Assemblée nationale. Un chiffre qui s'explique autant par la lassitude de certains que par le climat politique et la loi sur le non-cumul des mandats, qui a conduit de nombreux élus à ne pas briguer de nouveau mandat législatif pour se concentrer sur leur portefeuille local.

Parmi ceux qui ont fait le choix de se représenter devant les électeurs, plus de la moitié (206 sur 354, soit 59 %) n'ont pas été réélus. Environ trois sur cinq (125) ont été sortis dès le premier tour, les autres (81) ayant été battus au second. Reste donc seulement 148 députés qui rempile pour cinq ans.

## Sur les 577 députés sortants...



 [LeMonde.fr/lesdecodeurs](https://www.lemonde.fr/lesdecodeurs)

### *Un taux de renouvellement record*

À l'arrivée, 75 % des sièges seront donc renouvelés par rapport à la période 2012-2017. Un record sous la V<sup>e</sup> République : habituellement, seuls 120 à 270 sièges changent d'occupant à chaque législature...

[...]

Alors que le groupe socialiste, écologiste et républicain à l'Assemblée nationale occupait environ 290 sièges pendant la mandature, seule une cinquantaine (49 députés réélus selon nos calculs) a été sauvée. Et encore, la moitié d'entre eux ont été élus sous l'étiquette de La République en marche. Les Républicains (63 députés réélus) s'en sortent, quant à eux, un peu mieux.

### *Très peu de femmes parmi les sortants réélus*

Si l'Assemblée nationale issue du scrutin des 11 et 18 juin n'est pas paritaire, la raison sera sans doute à chercher du côté des sortants. En effet, sur les 148 députés réélus que nous avons comptabilisés, pas moins de 115 sont des hommes. Les 33 femmes restantes, quant à elle, représentent seulement 22 % du contingent, soit encore moins que la place qui leur était réservée au Palais-Bourbon de 2012 à 2017 (26 % des sièges).

### **Les résultats du second tour des élections législatives 2017**

Sans surprise, le parti d'Emmanuel Macron a remporté dimanche 18 juin une nette majorité de députés à l'Assemblée nationale, au terme d'un scrutin marqué par une abstention record. Avec 350 sièges (dont 42 pour le MoDem), selon les derniers chiffres du ministère de l'intérieur, La République en marche ! réalise une relative contre-performance au regard de sondages qui lui prédisaient jusqu'à plus de 400 députés. Mais la formation de la majorité présidentielle écrase les autres formations politiques, qu'il s'agisse des Républicains (113 sièges) ou du Parti socialiste (33

sièges). La France insoumise et le PCF remporteraient 27 sièges, contre 8 pour le Front national, toujours selon les projections.

***Résultats du second tour des Législatives 2017***

Estimations nationales

La République en marche : 308 députés, soit 53,38 % des sièges

Les Républicains : 112 députés, soit 19,4 % des sièges

MoDem : 42 députés, soit 7,28 % des sièges

Parti socialiste : 31 députés, soit 5,37 % des sièges

La France insoumise : 17 députés, soit 2,95 % des sièges

UDI : 17 députés, soit 2,95 % des sièges

Divers gauche : 12 députés, soit 2,08 % des sièges

Parti communiste français : 10 députés, soit 1,73 % des sièges

Front national : 8 députés, soit 1,39 % des sièges

Divers : 8 députés, soit 1,39 % des sièges

Divers droite : 7 députés, soit 1,21 % des sièges

PRG : 3 députés, soit 0,52 % des sièges

EELV : 1 député, soit 0,17 % des sièges

Extrême droite : 1 député, soit 0,17 % des sièges

Source : IPSOS/SOPRA STERIA [...]

# Thème 6 : Le parlement et la collaboration des pouvoirs

## Leçons de référence.

- **Cours audio** : leçon « La collaboration des pouvoirs. »

### **La collaboration des pouvoirs**

P28 : La rationalisation du régime parlementaire

P29 : La collaboration des pouvoirs et la procédure législative

P30 : Les étapes de la procédure législative

P31 : Les procédures législatives spéciales

P32 : Les moyens d'action du pouvoir exécutif sur le Parlement

P33 : Les contrôles du pouvoir exécutif par le Parlement

P34 : Le contrôle sans sanction

P35 : La mise en cause du Gouvernement et le contrôle avec sanction

- **Cours en ligne** de droit constitutionnel du Professeur Michel Verpeaux (<https://cours-ied.univ-paris1.fr/>) : semestre 2, leçon 6.

## **Leçon 6 : Les relations juridiques entre les pouvoirs exécutif et législatif**

### ***Section 1. La collaboration des pouvoirs et la rationalisation de la procédure législative***

#### §1. La procédure législative ordinaire

##### A. L'initiative des lois

1. Les projets de lois, déposés au nom du gouvernement
2. Les propositions de lois déposées par les parlementaires

##### B. La discussion et le vote

1. L'examen en commission
2. L'inscription à l'ordre du jour
3. La discussion publique ou la séance plénière
  - a) La discussion générale du texte de loi
  - b) La discussion du texte article par article

4. Les moyens d'orienter les votes

##### C. La navette

##### D. La promulgation et la publication

1. La promulgation de la loi
  2. La publication de la loi
- §2. Les procédures législatives spéciales
- A. La procédure relative aux lois organiques
    1. La procédure d'adoption
    2. Le contrôle des lois organiques
  - B. Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale (articles 47 et 47-1)
  - C. Les lois autorisant la ratification des traités
  - D. Le recours aux ordonnances de l'article 38
    1. La loi d'habilitation
    2. L'édition des ordonnances
    3. La ratification des ordonnances

***Section 2. Les moyens d'action réciproques, caractéristiques du régime parlementaire***

- §1. Les moyens d'action de l'exécutif sur le Parlement
- A. La dissolution de l'Assemblée nationale
    1. Les conditions de la dissolution
      - a) Les conditions de forme
      - b) Les conditions de fond
      - c) Les conditions de temps
    2. Les conséquences de la dissolution
    3. La pratique des dissolutions depuis 1958
  - B. Les moyens d'action indirects
    1. Les moyens présidentiels
    2. Les moyens d'action gouvernementaux
- §2. Le contrôle du pouvoir exécutif par le Parlement
- A. Le contrôle sans sanction
    1. Les déclarations du gouvernement
    2. Les questions
      - a) Les questions écrites
      - b) Les questions orales
      - c) Les questions au gouvernement
    3. Les commissions d'enquête
  - B. Le contrôle avec sanction ou la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement
    1. La mise en jeu de la responsabilité du gouvernement à l'initiative du gouvernement
      - a) L'initiative exclusive du Premier ministre : l'article 49 alinéa 1
      - b) Les initiatives conjuguées du Premier ministre et des députés : l'article 49 alinéa 3

2. La mise en jeu de la responsabilité du gouvernement à l'initiative des députés :  
l'article 49 alinéa 2

## Liste des documents reproduits.

Document n° 1 : CAPITANT (R.), *Écrits constitutionnels*, 1982, p. 391 s.

Document n° 2 : échange de lettres entre Georges Pompidou et Charles de Gaulle et entre Jacques Chirac et Valéry Giscard d'Estaing.

Document n° 3 : motion de censure déposée le 2 octobre 1962.

Document n° 4 : Application de l'article 49 al. 3 de la Constitution (réforme des retraites), Assemblée nationale - XV<sup>e</sup> législature, Session ordinaire de 2019-2020, Compte rendu intégral

## Les documents

Document n° 1: Capitant (R.), *Écrits constitutionnels*, 1982, p. 391 s.

Doit-on en conclure que, dans la V<sup>e</sup> République, le Président a autant d'emprise sur les ministres que le Parlement en avait sur eux dans la III<sup>e</sup> et la IV<sup>e</sup>? D'un parlementarisme absolu est-on passé à un présidentielisme absolu ?

La réponse serait affirmative si les ministres n'étaient aujourd'hui responsables que devant le président, comme ils ne l'étaient hier que devant le Parlement. Mais la Constitution a instauré un système de double responsabilité : les ministres restent responsables devant le Parlement, tout en l'étant devant le Président.

Document n° 2: Échange de lettres entre Georges Pompidou et Charles de Gaulle et entre Jacques Chirac et Valéry Giscard d'Estaing.

***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 n° 3: Motion de censure déposée le 2 octobre 1962

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 n° 4 : Application de l'article 49 al. 3 de la Constitution (réforme des retraites), Assemblée nationale - XV<sup>e</sup> législature, Session ordinaire de 2019-2020, Compte rendu intégral

Deuxième séance du samedi 29 février 2020

Présidence de M. David Habib

**M. le président**. La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Laurent Pietraszewski**, *secrétaire d'État*. Monsieur le président, je demande une suspension de séance de dix minutes. (*Exclamations sur divers bancs.*)

**M. François Ruffin**. 49.3 !

**M. le président**. Elle est de droit.

*Suspension et reprise de la séance*

**M. le président**. La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à dix-sept heures quinze, est reprise à dix-sept heures vingt-cinq, sous la présidence de M. Richard Ferrand.)*

**Présidence de M. Richard Ferrand**

**M. le président**. La séance est reprise.

**Application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution**

**M. le président**. La parole est à M. le Premier ministre. (*Mmes et MM. les députés des groupes LaREM et MODEM se lèvent et applaudissent longuement.*)

**M. Ugo Bernalicis**. Rappel au règlement, monsieur le président ! Le Premier ministre interrompt les travaux du Parlement ! Cela s'appelle la démocratie !

**M. Édouard Philippe**, *Premier ministre*. Depuis la fin du mois de janvier, d'abord en commission spéciale, puis en séance publique, l'Assemblée nationale examine les projets de loi – projet de loi simple et projet de loi organique – instituant un système universel de retraite. Après plus de 115 heures de débats en séance publique, de jour comme de nuit, week-end inclus, l'Assemblée nationale en est arrivée à l'article 8 d'un projet de loi ordinaire qui en compte 65. Plus de 29 000 amendements – 29 273, si mon compte est bon – restent à examiner.

Permettez-moi de rendre un hommage appuyé à tous les membres de la commission spéciale, à sa présidente, au rapporteur général, ainsi qu'aux différents rapporteurs (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM, MODEM, UDI-Agir et LT*), qui ont fait preuve d'une très grande persévérance dans l'exercice de leur mission. Ils ont tenté de présenter un texte, de le corriger, de le compléter, d'éclairer les Français sur les enjeux d'une transformation majeure.

**M. Ugo Bernalicis**. Et d'insulter l'opposition !

**M. Édouard Philippe**, *Premier ministre*. Ce travail, qui a été conduit dans un contexte parfois tendu, a témoigné d'exceptionnelles qualités de sang-froid et de maîtrise.

Pour assumer leur mission et tout simplement faire leur travail, beaucoup de députés, de la majorité comme des oppositions, ont dû faire face dès le début de leurs travaux à une stratégie d'obstruction délibérée de la part d'une minorité, une stratégie – je me permets de le rappeler puisqu'elle a été présentée et assumée comme

telle – qui avait pour unique finalité d’empêcher la tenue du débat ou d’interdire le fait qu’il puisse arriver à son terme.

Force est donc de constater que la discussion sur le fond n’a jamais vraiment pu se lier, ou alors de manière parcellaire et souvent décousue. Je le regrette profondément, comme vous tous sur ces bancs, comme des millions de Français.

**M. François Ruffin.** Vous pouviez parfaitement utiliser la procédure du temps législatif programmé ! Vous aviez le choix !

**M. Édouard Philippe,** *Premier ministre.* J’attendais beaucoup de ce débat. Nous l’avons abordé, en ce qui nous concerne, dans un esprit d’ouverture. (*Exclamations sur les bancs du groupe FI.*)

**M. François Ruffin.** Vous avez choisi la procédure accélérée !

**M. Édouard Philippe,** *Premier ministre.* Ce débat aurait dû permettre de constater nos convergences et nos désaccords, de clarifier nos positions, de confronter nos points de vue devant les Français,...

**M. François Ruffin.** Vous n’avez pas cherché le débat, mais les incidents !

**M. le président.** S’il vous plaît ! Calmez-vous !

**M. Édouard Philippe,** *Premier ministre.* ... en respectant les règles de cette assemblée. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM, MODEM et UDI-Agir.*)

**M. Ugo Bernalicis.** Monsieur le président ! Rappel au règlement !

**M. Édouard Philippe,** *Premier ministre.* Ce débat aurait dû nous permettre de répondre aux questions parfaitement légitimes et très précises que des oppositions ont soulevées.

**M. François Ruffin.** Vous avez fait campagne au Havre ! Vous débarquez au milieu de la discussion et vous dites : « Le débat est terminé ! »

**M. Édouard Philippe,** *Premier ministre.* Et je dois dire, mesdames et messieurs les députés, qu’il n’y a pas beaucoup d’illustrations aussi éloquentes que ce à quoi nous assistons en ce moment ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM, MODEM et UDI-Agir.*)

**M. Patrick Mignola.** Cela fait deux semaines que ça dure !

**M. Édouard Philippe,** *Premier ministre.* Le débat aurait dû nous permettre de répondre aux questions parfaitement légitimes et très précises que des oppositions ont soulevées – des oppositions qui, parce qu’elles ont respecté la démocratie en choisissant de déposer des amendements qui portent sur le fond, ont été in fine privées du débat auquel elles avaient droit. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM, MODEM et UDI-Agir. – M. Nicolas Forissier applaudit aussi.*)

**M. François Ruffin.** Vous n’aviez qu’à choisir le temps législatif programmé !

**M. Ugo Bernalicis.** Assumez !

**M. Édouard Philippe,** *Premier ministre.* Voilà ce à quoi aurait dû ressembler ce débat. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*) Rien à voir avec les dizaines de milliers d’amendements qui, pour l’essentiel, n’avaient pas d’autre but que de bloquer l’examen du texte. Rien à voir avec les incidents de séance à répétition orchestrés pour donner l’illusion de l’action et du débat quand l’effet recherché était la paralysie. (*Mêmes mouvements.*)

**M. Ugo Bernalicis.** Il paraît que nous ne sommes rien ! Et vous, vous êtes quoi ?

**M. Édouard Philippe,** *Premier ministre.* Je ne m'étendrai pas sur l'image particulièrement triste que renvoient de nos institutions les événements de ces derniers jours.

Toutes les oppositions sont légitimes, bien sûr.

**M. François Ruffin.** On ne dirait pas !

**M. Édouard Philippe,** *Premier ministre.* Toutes les contestations doivent évidemment s'exprimer, mais il me paraît qu'elles doivent le faire dans le respect des institutions et des pratiques du débat républicain. Je n'ai pas le sentiment que ce à quoi nous avons assisté soit ce que les Français, favorables ou non au projet de loi, attendent de leurs représentants. Je n'ai pas non plus le sentiment que notre démocratie puisse se payer le luxe d'un tel spectacle,...

**M. François Ruffin.** Et que pensent les Français de ce gouvernement ?

**M. Édouard Philippe,** *Premier ministre.* ... ni que notre pays puisse, au regard des défis auxquels il fait face, gaspiller l'énergie de ses représentants dans un tel exercice, (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM, MODEM et UDI-Agir*) énergie considérable, dévouée au bien public, que je veux saluer sur tous les bancs de cet hémicycle. (*Mêmes mouvements.*) C'est un bien dangereux et bien mauvais service que cette obstruction a pu lui rendre.

**M. François Ruffin.** C'est un bien mauvais service que vous rendez au pays ! (*« Chut ! » sur plusieurs bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

**M. le président.** Monsieur Ruffin, cela fait trois fois que je vous reprends !

**M. François Ruffin.** Que ce soit trois, quatre ou cinq fois, je ne me tairai pas !

**M. Édouard Philippe,** *Premier ministre.* C'est la raison pour laquelle, conformément à l'article 49, alinéa 3 de la Constitution de 1958, et après en avoir obtenu l'autorisation du Conseil des ministres du 29 février...

**M. François Ruffin.** Il arrive tout seul, et prétend nous dicter... (*« Chut ! » et vives exclamations sur plusieurs bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

**M. Sylvain Maillard.** Ces interruptions sont honteuses !

**Mme Véronique Hammerer.** Ça suffit !

**Plusieurs députés des groupes LaREM et MODEM.** Ruffin, dehors !

**M. le président.** Que tout le monde garde son calme et que personne ne réponde aux provocations. Si vous persistez, monsieur Ruffin, la situation sera évoquée devant le Bureau de l'Assemblée !

**M. François Ruffin.** Qu'elle le soit ! Si vous croyez que cela me fait peur !

**M. le président.** Vous avez la parole, monsieur le Premier ministre.

**M. Édouard Philippe,** *Premier ministre.* Je disais donc que c'était la raison pour laquelle, conformément à l'article 49, alinéa 3 de la Constitution de 1958, et après en avoir obtenu l'autorisation du Conseil des ministres du 29 février, j'avais décidé...

**M. François Ruffin.** D'en repasser par le peuple !

**M. Édouard Philippe**, *Premier ministre*. ... d'engager la responsabilité du Gouvernement sur le projet de loi instituant un système universel de retraite, non pour mettre fin au débat,...

**M. François Ruffin**. Bien sûr que si !

**M. Édouard Philippe**, *Premier ministre*. ... mais pour mettre fin à cet épisode de non-débat, qui prive le Parlement de sa fonction éminente de faire la loi (*De nombreux députés des groupes LaREM, MODEM et UDI-Agir se lèvent et applaudissent vivement*) et pour permettre à la suite du processus législatif de s'engager. (*Mêmes mouvements.*)

**M. Ugo Bernalicis**. Il y a un règlement, monsieur le président ! Vous ne m'avez pas autorisé à faire un rappel au règlement ! Le règlement, vous y faites référence quand ça vous arrange !

**M. Édouard Philippe**, *Premier ministre*. Nous le savons bien, mesdames et messieurs les députés : bien souvent, l'article 49, alinéa 3 de la Constitution a été utilisé par des gouvernements obligés de faire face à l'hostilité de leur majorité sur un texte de loi ou sur une ligne politique. C'est arrivé. Ce n'est pas le cas aujourd'hui.

**M. Ugo Bernalicis**. Et les démissions et départs, vous en faites quoi ?

**M. Édouard Philippe**, *Premier ministre*. Cette majorité, dont la diversité est une chance, s'est engagée, lors des élections législatives de 2017, à créer un système universel de retraite (*Applaudissements prolongés sur plusieurs bancs des groupes LaREM, MODEM et UDI-Agir*) – une des réformes les plus ambitieuses et les plus complexes, c'est vrai, de ces dernières années.

Je suis pour ma part fier de cette majorité, fier de sa détermination et de sa mobilisation sans faille pour tenter de proposer un débat démocratique à la hauteur des enjeux. Je suis fier qu'ensemble, depuis juin 2017, mois après mois, nous ayons mis en œuvre le programme de transformation voulu par le Président de la République – des transformations qui, parfois, attendaient depuis bien trop longtemps d'être mises en œuvre. (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

**M. Ugo Bernalicis**. Des transformations antisociales ! Dites-le !

**M. Édouard Philippe**, *Premier ministre*. À bien des égards, la situation dans laquelle certains ont voulu nous mettre aujourd'hui est la preuve que ces transformations nécessitent de l'abnégation et de la volonté politique.

**M. Ugo Bernalicis**. La suppression de l'ISF, c'est de l'abnégation, peut-être ?

**M. Édouard Philippe**, *Premier ministre*. Pour respecter le travail du Parlement et tenir compte de la pluralité de son expression politique,...

**M. François Ruffin**. Et de la confusion entre l'exécutif et le législatif ! Tout ça n'est que de l'habillage !

**M. Édouard Philippe**, *Premier ministre*. ... par esprit de dialogue et de compromis avec les partenaires sociaux, j'engage la responsabilité du Gouvernement sur un texte qui n'est pas le texte initial que nous avons déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

C'est un texte, mesdames et messieurs les députés, amélioré, profondément enrichi, grâce à tous les amendements que nous y intégrons.

**M. Ugo Bernalicis**. Si ça, ce n'est pas autoritaire !

**M. Édouard Philippe**, *Premier ministre*. Il traduit tout d'abord les deux derniers mois des concertations engagées avec les partenaires sociaux sur les sujets liés à la pénibilité, à l'emploi des seniors et à la transition. (*Mêmes mouvements.*)

Prévention de la pénibilité dans les branches professionnelles, développement de la retraite progressive et du compte épargne temps dans les entreprises comme dans le secteur public : je ne cite là que quelques exemples des nombreuses avancées issues de la démocratie sociale.

**M. Ugo Bernalicis**. Que de mensonges !

**M. Édouard Philippe**, *Premier ministre*. Vous le savez, les discussions avec et entre les partenaires sociaux vont se poursuivre – sur la pénibilité dans sa dimension de réparation, sur le financement et sur la gouvernance, notamment dans le cadre de la conférence de financement.

**M. Bruno Millienne**. Très bien !

**M. Ugo Bernalicis**. La blague de la conférence de financement !

**M. Édouard Philippe**, *Premier ministre*. Sur ces sujets, le texte reste donc ouvert. Je veux le dire avec force : je fais confiance au dialogue social. J'ai dit aussi à plusieurs reprises que je saurai prendre mes responsabilités si cela s'avère nécessaire.

Le texte a été amélioré et enrichi aussi, évidemment, grâce au travail parlementaire qui permet de consolider d'autres mesures de justice sociale pour les personnes handicapées, pour les femmes et pour les jeunes.

**M. Ugo Bernalicis**. Quel tissu de mensonges !

**M. Édouard Philippe**, *Premier ministre*. Je pense à la consolidation des pensions de réversion ; je pense à des droits familiaux encore plus protecteurs pour les femmes ; je pense à la retraite progressive à 55 ans pour les personnes en situation de handicap. (« Bravo ! » et vifs applaudissements sur les bancs des groupes LaREM, MODEM et UDI-Agir.)

Le texte évolue, enfin, pour traduire l'engagement pris par le Gouvernement de transformer des habilitations en articles rédigés « en dur », comme on dit parfois. Ainsi, près de sept articles d'habilitation sont transformés par des dispositions législatives d'application directe.

**M. Ugo Bernalicis**. Plus que vingt-deux ordonnances ! Bravo !

**M. Édouard Philippe**, *Premier ministre*. J'ose espérer qu'après l'adoption de ce texte en première lecture, le débat pourra poursuivre son cheminement au Parlement dans un climat apaisé. C'est le sens de la décision que j'ai prise de recourir aux dispositions qui figurent à l'article 49, alinéa 3 de la Constitution,...

**M. Ugo Bernalicis**. Vous le referez !

**M. Édouard Philippe**, *Premier ministre*. ... comme d'autres, dans des circonstances analogues, l'ont fait avant moi. C'est le vœu du Gouvernement, et je sais aussi que c'est le vœu de la très grande majorité d'entre vous. Je vous remercie. (*Mmes et MM. les députés des groupes LaREM, MODEM et UDI-Agir se lèvent et applaudissent longuement.*)

**M. le président**. Merci, monsieur le Premier ministre.

L'Assemblée nationale prend acte de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement, conformément aux dispositions de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

La liste des amendements que le Premier ministre a évoqués est en train d'être distribuée. Le texte sur lequel le Premier ministre engage la responsabilité du Gouvernement sera inséré en annexe au compte rendu de la présente séance.

En application de l'article 155, alinéa 1<sup>er</sup>, du règlement, le débat est immédiatement suspendu. Ce texte sera considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée avant demain, dix-sept heures trente-cinq, est votée dans les conditions prévues à l'article 49 de la Constitution.

Dans l'hypothèse où une motion de censure serait déposée, la Conférence des présidents fixera la date et les modalités de sa discussion.

La séance est levée.

*(La séance est levée à dix-sept heures quarante)*

*Le Directeur du service du compte rendu de la séance de l'Assemblée nationale*

*Serge Ezdra*

# Thème 7 : La hiérarchie des normes

## Leçons de référence.

- **Cours audio** : leçon « Le contrôle de constitutionnalité. »

### **Le contrôle de constitutionnalité**

P51 : Supériorité de la Constitution et modèles de contrôle

P52 : Les contrôles a priori

P53 : Les contrôles a posteriori

P54 : L'autorité des décisions du Conseil constitutionnel

P55 : La Constitution et son contenu

- **Cours en ligne** de droit constitutionnel du Professeur Michel Verpeaux (<https://cours-ied.univ-paris1.fr/>) : semestre 2, leçon 10.

## **Leçon 10 : La constitution et la hiérarchie des normes juridiques**

### ***Section 1. La supériorité de la Constitution dans l'ordre juridique national***

§1. La hiérarchisation des normes juridiques

§2. La supériorité de la Constitution

A. Le principe de supériorité de la Constitution

B. La révision de la Constitution, illustration de la supériorité

1. La procédure de révision prévue par la Constitution

a) Les procédures de l'article 89

b) Les limites fixées à la révision constitutionnelle

c) Les applications de l'article 89

2. L'utilisation controversée de l'article 11 pour réviser la Constitution

§3. Le contrôle de constitutionnalité

A. La difficile mise en place du contrôle de constitutionnalité

B. Le contrôle de constitutionnalité en France

1. Les normes de référence du contrôle de constitutionnalité

a) Le contenu de la norme constitutionnelle

b) Une constitution complète

2. Les mécanismes du contrôle de constitutionnalité

a) Le contrôle de constitutionnalité opéré par le Conseil constitutionnel

b) Le contrôle de constitutionnalité opéré par les juges ordinaires

## ***Section 2. La place des engagements internationaux dans la hiérarchie des normes***

- §1. Le contrôle de la constitutionnalité des traités par le conseil constitutionnel
  - A. Le contrôle direct des engagements internationaux
  - B. Le contrôle indirect des engagements internationaux
- §2. L'absence de contrôle de conventionnalité des lois par le conseil constitutionnel
- §3. Le contrôle de la place des traités dans l'ordre juridique interne par les juridictions ordinaires
  - A. Le contrôle de conventionnalité des lois par le juge ordinaire
  - B. La question du contrôle de la constitutionnalité des traités par le juge ordinaire
- §4. La place spécifique du droit de l'Union européenne
  - A. L'adjonction d'un titre de la Constitution consacré au droit communautaire
  - B. Le Conseil constitutionnel et les rapports entre la Constitution et le droit communautaire
  - C. Les juges ordinaires et les rapports entre la Constitution et le droit communautaire

## ***Section 3. La loi et les normes infra-législatives***

- §1. La hiérarchie interne aux normes législatives
  - A. Les différentes catégories de texte à valeur de loi ordinaire
    - 1. Les lois votées selon une procédure particulière
      - a) La loi référendaire
      - b) Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale
    - 2. Les lois dont l'objet n'est pas directement normatif
      - a) Les lois d'habilitation
      - b) Les lois de plan et les lois de programmation
    - 3. Les actes en forme législative
  - B. Les normes législatives supérieures à la loi ordinaire: les lois organiques
- §2. Les rapports entre la loi et le règlement
  - A. Le pouvoir réglementaire
  - B. La répartition des compétences entre la loi et le règlement
    - 1. La répartition avant 1958
    - 2. Les articles 34 et 37 de la Constitution
      - a) Le nouveau critère matériel de la loi
      - b) Le règlement « autonome »
    - 3. La répartition réelle des compétences entre la loi et le règlement
      - a) Une lecture extensive de l'article 34
      - b) La protection du domaine de la loi

## Liste des documents reproduits.

### 1) Les normes constitutionnelles.

Document n° 1 : CE, Ass., 30 octobre 1998, Sarran, Levacher et autres, Leb. 369 (extrait).

Document n° 2 : Cass. Ass. Plén., 2 juin 2000, *Fraisie*, Bull. A.P., n° 4, p. 7 (extrait)

Document n° 3 : CE, 5 janvier 2005, *M<sup>elle</sup> Deprez et M. Baillard*, Rec. 1 (extraits)

### 2) Le droit international.

#### a) L'insertion des traités dans l'ordre juridique interne.

Document n° 4 : CE, Ass., 18 décembre 1998, SARL du parc d'activité de Blotzheim et SCI Haselaecker, Leb. 483 (extraits).

Document n° 5 : CE, Ass., 5 mars 2003, *Aggoun*, Rec. 78 (extraits).

Document n° 6 : CE, Ass., 9 juillet 2010, *Fédération nationale de la libre pensée et autres*, n° 327663 (extrait).

#### b) La valeur des traités dans l'ordre juridique interne.

Document n° 7 : décision du Conseil constitutionnel n° 74-54 DC, 15 janvier 1975, *Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse*, Rec. 19 (extraits).

Document n° 8 : CE, Ass., 20 octobre 1989, *Nicolo*, Leb. 190 (extraits).

Document n° 9 : CE, Ass., 21 décembre 1990, Confédération nationales des associations familiales catholiques et autres, Leb. 369 (extraits)

Document n° 10 : CE, Ass., 9 juillet 2010, *Mme Souad Chériet- Benseghir*, n° 317747 (extraits).

#### c) Le cas du droit communautaire originaire et dérivé.

Document n° 11 : CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ Enel*, aff. 6/64, Rec. 1141 (extraits).

Document n° 12 : CJCE, 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft, aff. 11/70, Rec. 1125 (extraits).

Document n° 13 : Décision du Conseil constitutionnel n° 2004-505 DC, 19 novembre 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Rec. 173 (extraits).

Document n° 14 : décision du Conseil constitutionnel n° 2004-496 DC, 10 juin 2004, *Loi sur la confiance dans l'économie numérique*, Rec. 101 (extraits).

Document n° 15 : décision du Conseil constitutionnel n° 2006-540 DC, 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, Rec. 56 (extraits).

Document n° 16 : CE, Ass., 8 février 2007, *Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*, Leb. 394 (extraits).

### 3) Loi et principes généraux du droit.

Document n° 17 : CE, Sect., 29 juin 1959, *Syndicat général des ingénieurs-conseils*, Leb. 394 (extraits).

Document n° 18 : décision du Conseil constitutionnel n° 69-55 L, 26 juin 1969, *Protection des sites*, Rec. 27 (extraits).

# Les documents

## 1) Les normes constitutionnelles.

Document n° 1: CE, Ass., 30 octobre 1998, *Sarran, Levacher et autres*, Leb. 369 (extrait).

Cons. que si l'article 55 de la Constitution dispose que « les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie », la suprématie ainsi conférée aux engagements internationaux ne s'applique pas, dans l'ordre interne, aux dispositions de nature constitutionnelle ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que le décret attaqué, en ce qu'il méconnaîtrait les stipulations d'engagements internationaux régulièrement introduits dans l'ordre interne, serait par là même contraire à l'article 55 de la Constitution, ne peut lui aussi qu'être écarté ;

Document n° 2: Cass. Ass. Plén., 2 juin 2000, *Fraisse*, Bull. A.P., n° 4, p. 7 (extrait)

Attendu, ensuite, que l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999 a valeur constitutionnelle en ce que, déterminant les conditions de participation à l'élection du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie et prévoyant la nécessité de justifier d'un domicile dans ce territoire depuis dix ans à la date du scrutin, il reprend les termes du paragraphe 2.2.1 des orientations de l'accord de Nouméa, qui a lui-même valeur constitutionnelle en vertu de l'article 77 de la Constitution ; que la suprématie conférée aux engagements internationaux ne s'appliquant pas dans l'ordre interne aux dispositions de valeur constitutionnelle, le moyen tiré de ce que les dispositions de l'article 188 de la loi organique seraient contraires au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doit être écarté ;

D'où il suit que le moyen n'est pas fondé ;

Document n° 3: CE, 5 janvier 2005, *M<sup>elle</sup> Deprez et M. Baillard*, Rec. 1 (extraits)

[...] Sur la légalité interne :

En ce qui concerne le contrôle exercé par le Conseil d'État statuant au contentieux :

Considérant que l'article 61 de la Constitution du 4 octobre 1958 a confié au Conseil constitutionnel le soin d'apprécier la conformité d'une loi à la Constitution ; que ce contrôle est susceptible de s'exercer après le vote de la loi et avant sa promulgation ; qu'il ressort des débats tant du Comité consultatif constitutionnel que du Conseil d'État lors de l'élaboration de la Constitution que les modalités ainsi adoptées excluent un contrôle de constitutionnalité de la loi au stade de son application ;

Considérant cependant, que pour la mise en œuvre du principe de supériorité des traités sur la loi énoncé à l'article 55 de la Constitution, il incombe au juge, pour la

détermination du texte dont il doit faire application, de se conformer à la règle de conflit de normes édictée par cet article ;

Considérant toutefois, que, contrairement à ce que soutient la requête n° 257534, la Charte des droits fondamentaux du 7 décembre 2000 est dépourvue, en l'état actuel du droit, de la force juridique qui s'attache à un traité une fois introduit dans l'ordre juridique interne et ne figure pas au nombre des actes du droit communautaire dérivé susceptibles d'être invoqués devant les juridictions nationales ; [...]

## 2) Le droit international

a) L'insertion des traités dans l'ordre juridique interne

**Document n° 4 : CE, Ass., 18 décembre 1998, SARL du parc d'activité de Blotzheim et SCI Haselaecker, Leb. 483 (extraits).**

Sur le moyen tiré de l'article 53 de la Constitution :

Considérant qu'aux termes de l'article 53 de la Constitution : « Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi... » ; qu'aux termes de l'article 55 de la Constitution : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie » ; qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que les traités ou accords relevant de l'article 53 de la Constitution et dont la ratification ou l'approbation est intervenue sans avoir été autorisée par la loi, ne peuvent être regardés comme régulièrement ratifiés ou approuvés au sens de l'article 55 précité ; qu'en égard aux effets qui lui sont attachés en droit interne, la publication d'un traité ou accord relevant de l'article 53 de la Constitution ne peut intervenir légalement que si la ratification ou l'approbation de ce traité ou accord a été autorisée en vertu d'une loi ; qu'il appartient au juge administratif de se prononcer sur le bien-fondé d'un moyen soulevé devant lui et tiré de la méconnaissance, par l'acte de publication d'un traité ou accord, des dispositions de l'article 53 de la Constitution ; que, par suite, contrairement à ce que soutient, à titre principal, le ministre des Affaires étrangères, le moyen tiré par les sociétés requérantes de ce que le décret attaqué serait illégal au motif que l'approbation de l'accord qu'il publie n'a pas été autorisée par la loi n'est pas inopérant ;

Considérant qu'en vertu des stipulations de l'accord signé à Berne les 12 et 29 février 1996, lequel se réfère au 2 de l'article 2 de la convention franco-suisse du 4 juillet 1949 et à l'article 3 du cahier des charges précité, il incombe au Gouvernement français d'acquiescer les terrains nécessaires à l'extension projetée de l'emprise de l'aéroport ; que, par suite, les sociétés soutiennent à bon droit que cet accord engage les finances de l'État au sens de l'article 53 de la Constitution ;

Considérant toutefois qu'il résulte des stipulations précitées de l'article 19 de la convention du 4 juillet 1949 et de l'article 9 du cahier des charges annexé à cette dernière que le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse ont prévu, dès l'origine, la possibilité d'une extension des installations de

l'aéroport ; qu'en vertu de l'article 27 de la Constitution du 27 octobre 1946 dont les dispositions relatives aux traités engageant les finances de l'État sont reprises par l'article 53 de la Constitution du 4 octobre 1958, le Parlement, par la loi n° 50-889 du 1<sup>er</sup> août 1950, a autorisé le Président de la République à ratifier ladite convention, et notamment son article 19, ainsi que ses annexes et, notamment, l'article 9 du cahier des charges ; qu'eu égard à l'objet des stipulations de ces articles, le Parlement doit être regardé comme ayant autorisé par cette loi les dépenses liées à l'établissement et à la mise en service d'ouvrages ou d'installations supplémentaires, destinés à répondre à l'insuffisance des ouvrages ou des installations existants ; qu'ainsi le moyen tiré de l'article 53 de la Constitution doit être écarté ; [...]

Document n° 5: CE, Ass., 9 juillet 2010, *Fédération nationale de la libre pensée et autres*, n° 327663 (extrait).

[...] En ce qui concerne le contrôle du Conseil d'État, statuant au contentieux :

Considérant qu'aux termes de l'article 53 de la Constitution : Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi./ Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés. (...); que l'article 55 de la Constitution dispose : Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. ;

Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que les traités ou accords relevant de l'article 53 de la Constitution et dont la ratification ou l'approbation est intervenue sans avoir été autorisée par la loi ne peuvent être regardés comme régulièrement ratifiés ou approuvés au sens de l'article 55 précité ; qu'il appartient au Conseil d'État, statuant au contentieux, en cas de recours pour excès de pouvoir contre un décret publiant un traité ou un accord, de connaître de moyens tirés, d'une part, de vices propres à ce décret, d'autre part, de ce qu'en vertu de l'article 53 de la Constitution, la ratification ou l'approbation de l'engagement international en cause aurait dû être autorisée par la loi ; que constitue, au sens de cet article, un traité ou un accord modifiant des dispositions de nature législative un engagement international dont les stipulations touchent à des matières réservées à la loi par la Constitution ou énoncent des règles qui diffèrent de celles posées par des dispositions de forme législative ; qu'en revanche, il n'appartient pas au Conseil d'État, statuant au contentieux de se prononcer sur la conformité du traité ou de l'accord à la Constitution ; qu'il ne lui appartient pas davantage de se prononcer sur la conformité d'un traité ou d'un accord à d'autres engagements internationaux ; [...]

b) La valeur des traités dans l'ordre juridique interne

Document n° 6: Décision du Conseil constitutionnel n° 74-54 DC, 15 janvier 1975, *Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse*, Rec. 19 (extraits).

1. Considérant que l'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui

du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déferées à son examen ;

2. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 55 de la Constitution : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. » ;

3. Considérant que, si ces dispositions confèrent aux traités, dans les conditions qu'elles définissent, une autorité supérieure à celle des lois, elles ne prescrivent ni n'impliquent que le respect de ce principe doive être assuré dans le cadre du contrôle de la conformité des lois à la Constitution prévu à l'article de celle-ci ;

4. Considérant, en effet, que les décisions prises en application de l'article 61 de la Constitution revêtent un caractère absolu et définitif, ainsi qu'il résulte de l'article 62 qui fait obstacle à la promulgation et à la mise en application de toute disposition déclarée inconstitutionnelle ; qu'au contraire, la supériorité des traités sur les lois, dont le principe est posé à l'article 55 précité, présente un caractère à la fois relatif et contingent, tenant, d'une part, à ce qu'elle est limitée au champ d'application du traité et, d'autre part, à ce qu'elle est subordonnée à une condition de réciprocité dont la réalisation peut varier selon le comportement du ou des États signataires du traité et le moment où doit s'apprécier le respect de cette condition ;

5. Considérant qu'une loi contraire à un traité ne serait pas, pour autant, contraire à la Constitution ;

6. Considérant qu'ainsi le contrôle du respect du principe énoncé à l'article 55 de la Constitution ne saurait s'exercer dans le cadre de l'examen prévu à l'article 61, en raison de la différence de nature de ces deux contrôles ;

7. Considérant que, dans ces conditions, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, lorsqu'il est saisi en application de l'article 61 de la Constitution, d'examiner la conformité d'une loi aux stipulations d'un traité ou d'un accord international ; [...]

Document n° 7 : Cass. Ch. Mixte, 24 mai 1975, *Société des cafés Jacques Vabres*, Bull. Ch. mixte, n° 4, p. 6 (extraits).

[...] Sur le deuxième moyen :

Attendu qu'il est de plus fait grief à l'arrêt d'avoir déclaré illégale la taxe intérieure de consommation prévue par l'article 265 du code des douanes par suite de son incompatibilité avec les dispositions de l'article 95 du traité du 24 mars 1957, au motif que celui-ci, en vertu de l'article 55 de la constitution, a une autorité supérieure à celle de la loi interne, même postérieure, alors, selon le pourvoi, que s'il appartient au juge fiscal d'apprécier la légalité des textes réglementaires instituant un impôt litigieux, il ne saurait cependant, sans excéder ses pouvoirs, écarter l'application d'une loi interne sous prétexte qu'elle revêtirait un caractère inconstitutionnel ; que l'ensemble des dispositions de l'article 265 du code des douanes a été édicté par la loi du 14 décembre 1966 qui leur a conféré l'autorité absolue qui s'attache aux dispositions législatives et qui s'impose à toute juridiction française ;

**Mais attendu que le traité du 25 mars 1957, qui, en vertu de l'article susvisé de la constitution, a une autorité supérieure à celle des lois, institue un ordre juridique propre intégré à celui des États membres ; qu'en raison de cette spécificité, l'ordre juridique qu'il a créé est directement applicable aux**

**ressortissants de ces États et s'impose à leurs juridictions** ; que, dès lors, c'est à bon droit, et sans excéder ses pouvoirs, que la cour d'appel a décidé que l'article 95 du traité devait être appliqué en l'espèce, à l'exclusion de l'article 265 du code des douanes, bien que ce dernier texte fut postérieur ; d'où il suit que le moyen est mal fondé ; [...]

Document n° 8 : CE, Ass., 20 octobre 1989, *Nicolo, Leb.* 190 (extraits).

[...] Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des communautés européennes « le territoire de la République forme une circonscription unique » pour l'élection des représentants français au Parlement européen ; qu'en vertu de cette disposition législative, combinée avec celles des articles 2 et 72 de la Constitution du 4 octobre 1958, desquelles il résulte que les départements et territoires d'outre-mer font partie intégrante de la République française, lesdits départements et territoires sont nécessairement inclus dans la circonscription unique à l'intérieur de laquelle il est procédé à l'élection des représentants au Parlement européen ;

Considérant qu'aux termes de l'article 227-1 du traité en date du 25 mars 1957 instituant la Communauté Économique Européenne : « Le présent traité s'applique... à la République française » ; que les règles ci-dessus rappelées, définies par la loi du 7 juillet 1977, ne sont pas incompatibles avec les stipulations claires de l'article 227-1 précité du traité de Rome ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les personnes ayant, en vertu des dispositions du chapitre 1<sup>er</sup> du titre 1<sup>er</sup> du livre 1<sup>er</sup> du code électoral, la qualité d'électeur dans les départements et territoires d'outre-mer ont aussi cette qualité pour l'élection des représentants au Parlement européen ; qu'elles sont également éligibles, en vertu des dispositions de l'article L.O. 127 du code électoral, rendu applicable à l'élection au Parlement européen par l'article 5 de la loi susvisée du 7 juillet 1977 ; que, par suite, M. Z... n'est fondé à soutenir ni que la participation des citoyens français des départements et territoires d'outre-mer à l'élection des représentants au Parlement européen, ni que la présence de certains d'entre eux sur des listes de candidats auraient vicié ladite élection ; que, dès lors, sa requête doit être rejetée ;

Sur les conclusions du ministre des départements et territoires d'outre-mer tendant à ce que le Conseil d'État inflige une amende pour recours abusif à M. Z... :

Considérant que des conclusions ayant un tel objet ne sont pas recevables ; [...]

Document n° 9 : CE, Ass., 21 décembre 1990, *Confédération nationale des associations familiales catholiques et autres, Leb.* 369 (extraits)

Sur les moyens tirés de la violation de la loi du 17 janvier 1975, du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et de traités internationaux :

Considérant que la Mifégyne est un produit ayant la propriété d'interrompre la grossesse ; que son emploi est, dès lors soumis, de plein droit, aux règles posées en la matière par les articles L. 162-1 à L. 162-14 du code de la santé publique issus des lois des 17 janvier 1975 et 31 décembre 1979 relatives à l'interruption volontaire de grossesse ; que l'arrêté attaqué n'édicte aucune disposition violant ces textes mais, au contraire, rappelle les conditions posées, en ce domaine, par le législateur pour qu'il puisse être procédé à une interruption de grossesse ; que la circonstance que

cette référence à ces conditions figure non dans le corps de l'autorisation de mise sur le marché mais dans une annexe à cette décision, est sans incidence sur la légalité de l'arrêté attaqué ;

Considérant qu'en invoquant la violation de principes ou textes de valeurs constitutionnelle ou internationale, les requérants mettent, en réalité, en cause non la légalité de l'arrêté attaqué, mais la compatibilité des articles ci-dessus rappelés du code de la santé publique issus des lois des 17 janvier 1975 et 31 décembre 1979 avec les principes et actes dont ils invoquent la violation ;

Considérant qu'il n'appartient pas au Conseil d'État statuant au contentieux de se prononcer sur la conformité de la loi avec des principes posés par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ;

Considérant, s'agissant du moyen tiré de la violation de traités internationaux, que la seule publication faite au Journal Officiel du 9 février 1949 du texte de la Déclaration universelle des droits de l'homme ne permet pas de ranger cette dernière au nombre des traités ou accords internationaux qui, ayant été ratifiés et publiés, ont, aux termes de l'article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958, « une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie » ;

Considérant, s'agissant de l'incompatibilité des dispositions législatives ci-dessus rappelées avec les autres actes invoqués par les requérants, que l'article 2-4 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ratifiée en vertu de la loi du 31 décembre 1973 et publiée par décret du 3 mai 1974, stipule que « le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement » et que, selon l'article 6 du pacte international sur les droits civils et politiques auquel le législateur français a autorisé l'adhésion par la loi du 25 juin 1980, et dont le texte a été annexé au décret du 29 janvier 1981 publié le 1<sup>er</sup> février 1981 « le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 17 janvier 1975 : « La loi garantit le respect de tout être humain dès le commencement de la vie. Il ne saurait être porté atteinte à ce principe qu'en cas de nécessité et selon les conditions et limites définies par la présente loi » ; qu'eu égard aux conditions ainsi posées par le législateur, les dispositions issues des lois des 17 janvier 1975 et 31 décembre 1979 relatives à l'interruption volontaire de grossesse, prises dans leur ensemble, ne sont pas incompatibles avec les stipulations précitées de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et du pacte international sur les droits civils et politiques ;

**Document n° 10 : CE, Ass., 9 juillet 2010, Mme Souad Chériet- Benseghir, n° 317747 (extrait).**

Considérant qu'aux termes du 14e alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international ; qu'au nombre de ces règles figure la règle pacta sunt servanda, qui implique que tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi ; qu'aux termes de l'article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958 : Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour

chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ; qu'il appartient au juge administratif, lorsqu'est soulevé devant lui un moyen tiré de ce qu'une décision administrative a à tort, sur le fondement de la réserve énoncée à l'article 55, soit écarté l'application de stipulations d'un traité international, soit fait application de ces stipulations, de vérifier si la condition de réciprocité est ou non remplie ; qu'à cette fin, il lui revient, dans l'exercice des pouvoirs d'instruction qui sont les siens, après avoir recueilli les observations du ministre des Affaires étrangères et, le cas échéant, celles de l'État en cause, de soumettre ces observations au débat contradictoire, afin d'apprécier si des éléments de droit et de fait suffisamment probants au vu de l'ensemble des résultats de l'instruction sont de nature à établir que la condition tenant à l'application du traité par l'autre partie est, ou non, remplie ;

c) Le cas du droit communautaire originaire et dérivé

Document n° 11 : CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ Enel*, aff. 6/64, Rec. 1141 (extraits).

[...] Attendu que le gouvernement italien soulève « l'irrecevabilité absolue » de la demande du Giudice Conciliatore, au motif que la juridiction nationale, tenue d'appliquer une loi interne ne peut faire usage de l'article 177 ;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Qu'en conséquence il y a lieu de faire application de l'article 177, nonobstant toute loi nationale, au cas où se pose une question d'interprétation du traité.

Document n° 12: CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, aff. 11/70, Rec. 1125 (extraits).

Sur la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire

3 attendu que le recours à des règles ou notions juridiques du droit national, pour l'appréciation de la validité des actes arrêtés par les institutions de la communauté, aurait pour effet de porter atteinte à l'unité et à l'efficacité du droit communautaire ;

Que la validité de tels actes ne saurait être appréciée qu'en fonction du droit communautaire ;

Qu'en effet, le droit du traité, issu d'une source autonome, ne pourrait, en raison de sa nature, se voir judiciairement opposer des règles de droit national quelles qu'elles soient, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la communauté elle-même ;

Que, dès lors, l'invocation d'atteintes portées, soit aux droits fondamentaux tels qu'ils sont formulés par la Constitution d'un État membre, soit aux principes d'une structure constitutionnelle nationale, ne saurait affecter la validité d'un acte de la communauté ou son effet sur le territoire de cet État ;

4 attendu qu'il convient toutefois d'examiner si aucune garantie analogue, inhérente au droit communautaire, n'aurait été méconnue ;

Qu'en effet, le respect des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour de Justice assure le respect ;

Que la sauvegarde de ces droits, tout en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux États membres, doit être assurée dans le cadre de la structure et des objectifs de la communauté ;

Qu'il y a lieu dès lors d'examiner, à la lumière des doutes exprimés par le tribunal administratif, si le régime de cautionnement aurait porté atteinte à des droits

de caractère fondamental dont le respect doit être assuré dans l'ordre juridique communautaire ;

Document n° 13 : Décision du Conseil constitutionnel n° 2004-505 DC, 19 novembre 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Rec. 173 (extraits).

- SUR LES NORMES DE RÉFÉRENCE APPLICABLES :

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

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

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

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

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

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

7. Considérant, toutefois, que, lorsque des engagements souscrits à cette fin contiennent une clause contraire à la Constitution, remettent en cause les droits et libertés constitutionnellement garantis ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle ;

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

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

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

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

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

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

Document n° 14: Décision du Conseil constitutionnel n° 2004-496 DC, 10 juin 2004, Loi sur la confiance dans l'économie numérique, Rec. 101 (extrait).

7. Considérant qu'aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences » ; qu'ainsi, la transposition en droit

interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle à laquelle il ne pourrait être fait obstacle qu'en raison d'une disposition expresse contraire de la Constitution ; qu'en l'absence d'une telle disposition, il n'appartient qu'au juge communautaire, saisi le cas échéant à titre préjudiciel, de contrôler le respect par une directive communautaire tant des compétences définies par les traités que des droits fondamentaux garantis par l'article 6 du Traité sur l'Union européenne ; [...]

Document n° 15 : Décision du Conseil constitutionnel n° 2006-540 DC, 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, Rec. 56 (extraits).

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

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

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

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

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

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

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

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

manifestement tant l'objectif général poursuivi par la directive que ses dispositions inconditionnelles ;

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

Document n° 16 : CE, Ass., 8 février 2007, *Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*, *Leb.* 394 (extrait).

Considérant que si, aux termes de l'article 55 de la Constitution, les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie, la suprématie ainsi conférée aux engagements internationaux ne saurait s'imposer, dans l'ordre interne, aux principes et dispositions à valeur constitutionnelle ; qu'eu égard aux dispositions de l'article 88-1 de la Constitution, selon lesquelles la République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences, dont découle une obligation constitutionnelle de transposition des directives, le contrôle de constitutionnalité des actes réglementaires assurant directement cette transposition est appelé à s'exercer selon des modalités particulières dans le cas où sont transposées des dispositions précises et inconditionnelles ; qu'alors, si le contrôle des règles de compétence et de procédure ne se trouve pas affecté, il appartient au juge administratif, saisi d'un moyen tiré de la méconnaissance d'une disposition ou d'un principe de valeur constitutionnelle, de rechercher s'il existe une règle ou un principe général du droit communautaire qui, eu égard à sa nature et à sa portée, tel qu'il est interprété en l'état actuel de la jurisprudence du juge communautaire, garantit par son application l'effectivité du respect de la disposition ou du principe constitutionnel invoqué ; que, dans l'affirmative, il y a lieu pour le juge administratif, afin de s'assurer de la constitutionnalité du décret, de rechercher si la directive que ce décret transpose est conforme à cette règle ou à ce principe général du droit communautaire ; qu'il lui revient, en l'absence de difficulté sérieuse, d'écarter le moyen invoqué, ou, dans le cas contraire, de saisir la Cour de Justice des Communautés européennes d'une question préjudicielle, dans les conditions prévues par l'article 234 du Traité instituant la Communauté européenne ; qu'en revanche, s'il n'existe pas de règle ou de principe général du droit communautaire garantissant l'effectivité du respect de la disposition ou du principe constitutionnel invoqué, il revient au juge administratif d'examiner directement la constitutionnalité des dispositions réglementaires contestées ;

### 3) Loi et principes généraux du droit

Document n° 17: CE, Sect., 29 juin 1959, *Syndicat général des ingénieurs-conseils*, *Leb.* 394 (extraits)

[...] Sur la légalité du décret attaqué :

Considérant que le 25 juin 1947, alors que n'avait pas pris fin la période transitoire prévue par l'article 104 de la Constitution du 27 octobre 1946, le Président du Conseil des ministres tenait de l'article 47 de ladite Constitution le pouvoir de régler par décret, dans les territoires dépendant du Ministère de la France d'Outre-Mer, en application de l'article 18 du sénatus-consulte du 3 mai 1854, les questions qui, dans la métropole, ressortissaient au domaine de la loi ; que, dans l'exercice de ces attributions, il était cependant tenu de respecter, d'une part, les dispositions des lois applicables dans les territoires d'outre-mer, d'autre part, les principes généraux du droit qui, résultant notamment du préambule de la constitution, s'imposent à toute autorité réglementaire même en l'absence de dispositions législatives ;

Considérant, en premier lieu, que la loi du 31 décembre 1940 n'était pas applicable dans les territoires visés par le décret attaqué ; que les dispositions du Code civil, ayant été introduites dans ces territoires par décret, y avaient seulement valeur réglementaire ; que, par suite, le syndicat requérant n'est pas fondé à soutenir que le décret attaqué serait entaché d'illégalité en tant qu'il méconnaîtrait les prescriptions de ces deux textes ;

Considérant, en second lieu, qu'en réservant aux architectes, dans les territoires qu'il concerne, le soin de « composer tous les édifices, d'en déterminer les proportions, la structure, la distribution, d'en dresser les plans, de rédiger les devis et de coordonner l'ensemble de leur exécution » et en interdisant ainsi aux membres d'autres professions de se livrer à ces activités, le décret attaqué, s'il est intervenu dans une matière réservée dans la métropole au législateur, n'a porté à aucun des principes susmentionnés une atteinte de nature à entacher d'illégalité les mesures qu'il édicte ; [...]

Document n° 18: Décision du Conseil constitutionnel n° 69-55 L, 26 juin 1969, *Protection des sites*, *Rec.* 27 (extraits)

5. Considérant que d'après un principe général de notre droit le silence gardé par l'administration vaut décision de rejet et, qu'en l'espèce, il ne peut y être dérogé que par une décision législative ;

[...]

9. Considérant que, si le principe selon lequel l'octroi implicite du certificat de conformité des travaux avec le permis de construire peut résulter de l'absence de toute manifestation expresse de désaccord de la part de l'administration au cours du délai qui lui est imparti à cet effet, relève de la compétence du législateur, les modalités d'application de ce principe ne mettent en cause aucun des principes fondamentaux du droit de propriété, non plus qu'aucun des autres principes fondamentaux ni aucune des règles que l'article 34 de la Constitution a placés dans le domaine de la loi, que les dispositions dont il s'agit ressortissent donc à la compétence du pouvoir réglementaire ; [...]

# Thème 8 : Le pouvoir judiciaire

## Leçons de référence.

- **Cours audio** : leçon « Le pouvoir judiciaire sous la V<sup>e</sup> République. »

### **Le pouvoir judiciaire sous la V<sup>e</sup> République**

P44 : L'existence d'un pouvoir judiciaire

P45 : Les juridictions politiques

P46 : Les juridictions ordinaires

P47 : La création du Conseil constitutionnel en 1958

P48 : Composition et organisation du Conseil constitutionnel

P49 : La diversité des attributions du Conseil constitutionnel

P50 : Les attributions contentieuses Conseil constitutionnel

- **Cours en ligne** de droit constitutionnel du Professeur Michel Verpeaux (<https://cours-ied.univ-paris1.fr/>) : semestre 2, leçon 8.

## **Leçon 8 : Le pouvoir judiciaire**

### ***Section 1. La reconnaissance d'un pouvoir judiciaire***

§1. La place du juge dans la société française

§2. La reconnaissance par le juge constitutionnel de l'existence d'un pouvoir judiciaire

### ***Section 2. Les manifestations de l'existence d'un pouvoir judiciaire***

§1. Les validations législatives

§2. L'amnistie ou l'effacement des condamnations prononcées par un juge

### ***Section 3. Les juridictions nationales***

§1. Le Conseil Constitutionnel

A. Composition et organisation du Conseil constitutionnel

1. Les membres du Conseil constitutionnel

a) La nomination des membres

b) Le Président du Conseil constitutionnel

c) Le statut des membres du Conseil constitutionnel

2. L'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel

B. Les attributions du Conseil constitutionnel

1. Le Conseil constitutionnel est une autorité constitutionnelle

a) La désignation du Président de la République

- b) Les pouvoirs de crise
  - 2. Le Conseil constitutionnel est le juge des élections et des votations nationales
    - a) Le contentieux des élections parlementaires
    - b) Le contentieux de l'élection présidentielle
    - c) L'organisation et le contentieux du référendum
  - 3. Le Conseil constitutionnel est un juge constitutionnel
- §2. Les juridictions judiciaires et administratives
- A. Les garanties constitutionnelles de l'indépendance de l'autorité judiciaire: le Conseil supérieur de la magistrature
  - B. L'indépendance reconnue des juridictions administratives
  - C. La répartition des compétences entre les juridictions de l'ordre judiciaire et celles de l'ordre administratif
- §3. Les juridictions politiques
- A. La difficile conciliation du politique et du pénal
  - B. La Cour de Justice de la République
    - 1. La compétence de la Cour de Justice de la République
    - 2. L'organisation de la Cour de Justice de la République
    - 3. La procédure devant la Cour de Justice de la République

## Liste des documents reproduits.

Document n° 1: CARCASONNE (G.), Les membres du Conseil constitutionnel: 1958-2008, communication du colloque du cinquantenaire du Conseil constitutionnel, 3 nov. 2008.

Document n° 2: Liste des Présidents du Conseil constitutionnel.

Document n° 3: A. ROUX, le nouveau Conseil constitutionnel. Vers la fin de l'exception française?, *JCP, éd. G.*, 2008, I, n° 175 (extraits).

## Les documents

Document n° 1: CARCASONNE (G.), Les membres du Conseil constitutionnel: 1958-2008, communication du colloque du cinquantenaire du Conseil constitutionnel, 3 nov. 2008

[...]

Il y a eu à ce jour 66 membres nommés au Conseil constitutionnel, plus évidemment, les membres de droit. Le portrait-robot est assez simple: le membre

nommé - au moment où il l'est - est un homme âgé de 64 ans et 9 mois, et licencié en droit.

Qu'il s'agisse d'un homme est une vérité statistique d'évidence, puisqu'en tout et pour tout, sur 66 membres il n'y a eu à ce jour que 5 femmes, dont la première - comme chacun se le rappelle - ne fut nommée, Madame Noëlle Lenoir, qu'en 1992.

64 ans et 9 mois, c'est de nouveau une moyenne, mais une moyenne qui laisse un éventail sensiblement plus étendu, puisque le benjamin - et d'ailleurs il s'agissait de nouveau d'une benjamine, et de la même - était âgée de 43 ans au moment de sa nomination, là où les doyens (car ils furent deux), l'étaient de 77 ans. Cette moyenne d'âge de 64 ans et 9 mois : près de 65 ans, se situe dans une fourchette somme toute néanmoins assez large.

Le fait qu'il s'agisse la plupart du temps d'un licencié en droit est de nouveau une évidence statistique : c'est le titre, le diplôme universitaire le plus répandu. Néanmoins sur les 66 membres, 14 n'avaient aucune formation juridique initiale, d'aucune sorte. 14 sur 66, cela fait quand même 21 %, soit 1/5<sup>e</sup>, ce qui n'est certes pas négligeable.

Donc, cet homme de 64 ans et licencié en droit, a également connu une longévité variable. Bien évidemment, la durée du mandat au Conseil, comme chacun le sait, est de 9 ans. Mais ce « 9 ans », qui est la norme, n'empêche pas que neuf sont morts à la tâche 1, ce qui donne à penser qu'elle doit être épuisante ou qu'ils n'étaient pas en excellente santé. Deux ont été frappés par une incompatibilité, deux ont démissionné. Parmi ceux qui sont morts à la tâche, le plus rapide - si j'ose dire - a été Monsieur Delepine, qui n'a siégé qu'un an, en tout et pour tout. Alors que deux autres, René Cassin et Louis Joxe, ont siégé plus de 11 ans. Ce qui fait que même cette durée moyenne de 9 ans peut en vérité donner lieu à des écarts sensibles.

Enfin, il y a des effets de génération qui peuvent être observés, qui sont à mon avis assez amusants, parfois un peu anecdotiques, mais néanmoins éclairants. Ainsi par exemple, jusqu'en 1983, le Conseil a toujours compté en son sein, au moins un compagnon de la libération. De la même manière - ou de manière différente - une autre observation m'a personnellement à la fois surpris et amusé : il a fallu attendre 1997 et votre nomination, monsieur le Président, pour que pour la première fois pénètre au Conseil constitutionnel, un ancien élève de l'École Nationale d'Administration. 39 ans avant qu'un énarque n'accède au Conseil constitutionnel ! Mais il est vrai que depuis, ils se sont rattrapés.

En revanche, il n'y a évidemment toujours eu au sein du Conseil aucun membre né sous la Ve République. Cela viendra certainement un jour. Quand ? Nous l'ignorons. Une étape a déjà été franchie puisque avec Marc Guillaume, pour la première fois, le Conseil a un Secrétaire général qui lui, est né sous la Ve République. Mais, l'effet de génération aidant, ceci finira par se produire.

Voilà donc quelques éléments statistiques qu'il m'apparaissait amusant de rappeler pour commencer, avant d'aller plus loin. Alors, traiter les membres du Conseil constitutionnel, évidemment avec la manie des plans dont sont atteints les professeurs de droit, aurait pu en suggérer plusieurs, par exemple : ceux qui auraient dû y être, ceux qui n'auraient jamais dû y être. Cela aurait pu faire deux parties. Mais j'ai préféré un plan beaucoup plus banal et beaucoup moins risqué, c'est un Conseil et il est constitutionnel.

I - C'est un Conseil : j'aime beaucoup la définition qu'en donne Littré, du terme de Conseil au sens collectif du terme, bien sûr : « *Nom de différents conseils qui*

*siègent ou siégeaient auprès du souverain.* » Finalement c'est une définition qui, me semble-t-il, s'applique extrêmement bien au Conseil constitutionnel, celui-ci siège auprès du pouvoir constituant souverain pour veiller à ce que ses décisions soient respectées.

Alors, que ce Conseil ne soit pas une Cour, voilà qui évidemment saute aux yeux. Surtout lorsqu'on le compare à ses homologues étrangers. La composition est, de ce point de vue, tout à fait éclairante : sur 66 membres du Conseil, 4 étaient issus de l'autorité judiciaire. C'est-à-dire qu'en tout et pour tout, 4 membres ont été des magistrats de l'autorité judiciaire. Et dans son histoire, dans 50 ans d'histoire, le Conseil a pu passer 27 années sans compter en son sein de représentant de l'autorité judiciaire.

Il n'y a généralement pas beaucoup de professeurs de droit. Et actuellement, comme chacun sait, il n'y en a aucun. N'y voyez pas une revendication corporatiste, mais simplement une observation au passage.

Ainsi, ces deux corporations qui, un peu partout dans les Cours comparables fournissent l'essentiel du recrutement, ne sont que très marginalement présentes au sein du Conseil constitutionnel. Mais en sens inverse il faut noter, et c'est aussi une singularité qui cette fois-ci est tout à fait à inscrire au crédit du Conseil, que, dans sa composition actuelle, siègent ensemble un ancien Premier président de la Cour de cassation, un ancien Premier président de la Cour des comptes, un ancien Vice-président du Conseil d'État. De sorte que les trois plus hautes juridictions, par leurs trois plus hauts responsables, sont simultanément représentées au sein de ce Conseil.

Que ce Conseil, dont on vient de voir qu'il n'était pas une Cour, soit effectivement un Conseil, s'observe aussi à la diversité de son recrutement. Il va sans dire que l'on y constate une très forte présence du Conseil d'État qui, sauf erreur de ma part, n'a été absent du Conseil que pendant 6 ans sur 50, et plutôt vers les débuts.

Il y a une originalité heureuse qui est la présence de hauts fonctionnaires parlementaires. C'est original, mais cette originalité me paraît très bien venue. Un ancien Secrétaire général du Sénat, deux anciens Secrétaire généraux de l'Assemblée nationale, ont apporté ou apportent évidemment à l'Institution une compétence que, sans eux, elle n'aurait certainement pas.

Mais aussi, on trouve au Conseil un peu de tout, dans cette histoire désormais semi-séculaire : un journaliste, un pharmacien, un chimiste, une sociologue, auxquels il faut encore ajouter un Saint-Cyrien, un Polytechnicien. Bref, cette diversité détonne indubitablement par rapport à ce que l'on trouve habituellement dans des instances juridictionnelles, mais en revanche elle est assez cohérente avec l'idée même d'un Conseil.

Enfin, il y a aujourd'hui six énarques, en comptant les membres de droit. Ce qui veut dire qu'aujourd'hui ils sont une majorité au sein du Conseil constitutionnel. C'est peut-être ce qui le distingue le plus comme étant un Conseil classique davantage qu'une juridiction.

Pour le reste, il n'en demeure pas moins - et chacun le sait - que la catégorie la plus représentée reste évidemment celle des anciens politiques : soit parlementaires, soit ministres. Encore que même sur ce registre-là, il faut observer que, par exemple, en 2004 aucun ancien parlementaire ou ancien ministre n'a été nommé au Conseil constitutionnel. Au point même que ces anciens parlementaires ou anciens ministres, ou anciens politiques quasi-professionnels dirais-je, dont on a pris l'habitude qu'ils

peuplent le Conseil constitutionnel de manière majoritaire, finiraient presque par disparaître. Sans doute va-t-on devoir souhaiter - en tout cas, c'est mon cas - qu'au moins un ancien ministre ou ancien parlementaire, un vrai professionnel de la politique, soit nommé la prochaine fois, sinon nous allons assister à un tarissement de l'espèce, ce qui - et il n'est pas paradoxal pour un professeur de droit de le dire - serait à mon sens un véritable appauvrissement dans la composition du Conseil.

II - Mais ce Conseil donc, qui n'est pas une Cour constitutionnelle, qui n'est pas un Tribunal constitutionnel, ce Conseil est effectivement « constitutionnel ». C'est-à-dire qu'il doit traiter à la fois du juridique et du politique. J'ai toujours beaucoup regretté que dans nos universités on ait abandonné l'ancien vocable de droit politique, celui dont se réclamait Eugène Pierre et qui continue d'exister d'ailleurs dans un certain nombre de pays étrangers, auquel personnellement j'étais très attaché, parce que je le crois très pédagogique, en même temps que très juste. Oui, le droit constitutionnel est un droit politique, et le Conseil conduit évidemment à appliquer celui-ci, avec des gens qui sont tous frottés de politique - certains en sont même carrément enduits, mais tous au moins en sont frottés. Et ceci pose inévitablement les deux questions de la compétence et de l'indépendance.

S'agissant de la compétence, je serais tenté de dire que finalement, et étonnamment, ce n'est pas un vrai problème, ou en tout cas pas un problème grave. Pourquoi ? D'abord, parce que le plus souvent elle est présente, au moins en partie : tous les membres ne sont pas nécessairement compétents en droit, mais tous les membres ne sont pas non plus incompetents : il en est même parfois de très compétents.

En second lieu, le Conseil, le Collège peut toujours s'appuyer - et il ne manque pas de le faire - sur la contribution des services, et en particulier sur le soutien du Secrétaire général. Il y a eu à ce jour, sept Secrétaires généraux du Conseil constitutionnel : six membres du Conseil d'État, et un seul de l'autorité judiciaire, Monsieur Bernard Poullain. Mais ces sept Secrétaires généraux ont évidemment - l'un est même resté 21 ans dans la fonction - pesé d'un poids que tout le monde subodore dans le fonctionnement de l'Institution. Toujours est-il que, sans qu'ils deviennent des membres à part entière, ils apportent au fonctionnement de celle-ci un service, avec les personnes qui les entourent, d'une qualité telle que véritablement, je pense que la question de la compétence des membres n'est est que, non pas secondaire, mais en tout cas de moindre importance qu'on pourrait le croire *a priori*. Et de toute façon, je pense personnellement que c'est préférable à la situation dans laquelle ne figureraient au sein du Conseil constitutionnel que des magistrats et professeurs de droit blanchis sous la basoche, qui finiraient par avoir des discussions sans doute passionnantes et élevées, mais qui seraient parfaitement capables de déclencher une guerre civile, pour dire les choses simplement.

Et puis, il y a les effets de l'Institution, qui sont que l'Institution conduit ceux qui y pénètrent à évoluer, à changer au besoin, parfois même à acquérir progressivement la compétence qui pouvait leur manquer à l'origine. On sait qu'ont siégé au Conseil constitutionnel cinq anciens gardes des Sceaux, mais aussi cinq anciens ministres de l'Intérieur, comme l'ont pointé malicieusement Pierre Avril et Jean Gicquel. Eh oui, les anciens ministres de l'Intérieur, à ce jour, ont été aussi nombreux que les anciens gardes des Sceaux ! Mais en même temps, y compris pour les ministres de l'Intérieur, quelle évolution spectaculaire a été, comme chacun sait, celle de Roger Frey. Olivier Duhamel le faisait remarquer dans un raccourci saisissant : « *Imaginez un instant que celui qui avait été le ministre de l'Intérieur lors des manifestations de Charonne en 1962 est le même qui, 15 ans plus tard, s'est offusqué de ce que la police pourrait avoir le pouvoir de fouiller des véhicules.* ». C'est assez dire que

l'Institution transforme ceux qui y pénètrent et Roger Frey, s'il fut l'exemple, peut-être, le plus spectaculaire, est loin d'en être l'exemple unique.

Alors voilà donc ce qui fait que la compétence finalement s'acquière au fur et à mesure que la mission s'accomplit. La fonction modifie l'organe, en quelque sorte, ou le fait évoluer.

Quant à l'indépendance, rien ne serait plus naïf évidemment, que de croire la politique absente. Mais rien ne serait plus fruste, plus faux sans doute que de la croire omniprésente. Elle est présente évidemment, elle n'est pas celle qui fait l'ensemble des décisions. Ceux des membres - car il en est malheureusement d'incurablement partisans - dont on peut supposer qu'ils manquaient à l'impartialité nécessaire, qui avaient un comportement partisan - je parle évidemment nécessairement au passé - ceux-là ont pu exister, mais se sont trouvés en quelque sorte noyés sous le nombre des autres. Ils n'avaient d'influence que leur propre voix qui certes, dans des cas particuliers pouvait se montrer déterminante, mais qui la plupart du temps ne l'étaient pas, et en tout cas n'étaient jamais influentes. Parce que se montrer partisan au sein du Conseil, c'est discréditer soi-même ses propres propos et donc finalement, le jeu des alternances successives et des décisions contrastées est là, me semble-t-il, pour montrer que le Conseil n'a plus à faire la preuve de son indépendance.

Sans doute, en outre, n'accepterait-on plus aujourd'hui la pratique de celui qui conserva son bureau à l'Élysée pendant les trois années de sa présence au Conseil.

Au-delà, dans la vie quotidienne de l'institution, et si l'on en croit le témoignage de nombre de ses membres, la différence entre droite et gauche peut être tangible, mais finalement beaucoup moins que celle qui existe entre les membres qui sont travailleurs et ceux qui ne le sont pas...

Alors – et je termine, monsieur le Président rassurez-vous, pour ne pas dépasser le délai imparti – le nouveau mode de sélection changera-t-il quelque chose? Est-ce que l'audition parlementaire va altérer sensiblement les modes de recrutement? Je ne le crois pas et il n'est pas fait pour cela. Il est simplement une garantie utile de ce que les autorités de nomination ne présenteront que des candidats présentables. Ce sera un progrès essentiel et il n'y a guère lieu à leur en demander plus.

Reste alors la question taraudante de cette anomalie que sont toujours les membres à vie. Au moins ce colloque aura-t-il servi à une chose déjà acquise: nous avons appris il y a quelques instants pourquoi l'amendement pourtant adopté par le Sénat à l'initiative de Robert Badinter et Hugues Portelli n'a pas été maintenu, et pourquoi en revanche ont été maintenus les membres à vie. Je dois dire que l'explication donnée par le Président de la République ne m'a paru qu'à moitié convaincante, sauf à ce que soient également promis comme futurs membres à vie, les anciens Premiers Ministres. Mais je ne crois pas que ce soit le cas, donc il faudra continuer à s'accommoder de cette étrangeté dans laquelle, à côté de ses 66 membres nommés et présentant les caractéristiques que j'ai essayé de décrire brièvement, continuent de siéger des membres à vie qui n'appellent pas de remarque autre que le rappel de l'incongruité de leur existence.

## Document n° 2: Liste des Présidents du Conseil constitutionnel

**Léon Noël** (1959-1965), nommé par de Gaulle

**Gaston Palewski** (1965-1974), nommé par de Gaulle

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

**Daniel Mayer** (1983-1986), nommé par Mitterrand, démissionne de la présidence en restant membre du Conseil

**Robert Badinter** (1986-1995), nommé par Mitterrand

**Roland Dumas** (1995-2000), nommé par Mitterrand, démissionne de la présidence et du Conseil

**Yves Guéna** (2000-2004), nommé par Jacques Chirac

**Pierre Mazeaud** (2004-2007), nommé par Jacques Chirac

**Jean-Louis Debré** (2007-2016), nommé par Jacques Chirac

**François Fabius** (2016-), nommé par François Hollande

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

Document n° 3: A. ROUX, *Le nouveau Conseil constitutionnel. Vers la fin de l'exception française ?*, JCP, éd. G., 2008, I, n° 175 (extraits)

On sait que l'objectif des constituants de 1958, en créant le Conseil constitutionnel n'était pas tant d'établir un contrôle général de la constitutionnalité des lois, ni même de garantir les droits fondamentaux, tant restait encore vivace l'idée d'une loi souveraine expression de la volonté générale, mais bien plutôt d'instituer un mécanisme efficace destiné à empêcher le Parlement de sortir du cadre de ses nouvelles attributions constitutionnelles. Pour des raisons à la fois historiques et comparatives, les constituants avaient écarté l'idée d'une véritable juridiction constitutionnelle, d'autant que l'image que l'on avait alors d'une telle juridiction, y compris dans l'esprit du général De Gaulle, correspondait davantage au modèle de la Cour suprême américaine dont l'attitude pendant la période du New Deal (« le gouvernement des juges !... ») continuait encore en 1958 à marquer les esprits.

Il est clair en tout cas que la création du Conseil constitutionnel ne doit guère au droit comparé et qu'inscrire celui-ci dans le cadre du modèle européen de justice constitutionnelle relève d'une construction doctrinale *a posteriori*, laquelle tient compte bien évidemment de l'évolution considérable de son rôle, notamment en matière de protection des droits fondamentaux, du fait de l'intégration dans le « bloc de constitutionnalité » des droits et libertés découlant du préambule (décision du 16 juillet 1971), ainsi que de l'élargissement de sa saisine à 60 députés ou 60 sénateurs (révision constitutionnelle de 1974). Il est généralement admis aujourd'hui que le Conseil constitutionnel joue un rôle important dans la garantie de l'État de droit, à l'instar des autres juridictions constitutionnelles étrangères.

Il n'en demeure pas moins que, jusqu'à la révision constitutionnelle engagée en 2008, le Conseil constitutionnel occupait une place très particulière dans le concert des cours constitutionnelles européennes, qu'il s'agisse du mode de désignation de ses membres par des autorités politiques ou, surtout, des modalités du contrôle de constitutionnalité des lois qui est à la fois concentré, préventif, abstrait, facultatif (tout au moins pour les lois ordinaires) et fermé aux justiciables...

La révision constitutionnelle, suivant en cela un certain nombre de recommandations du « Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République » présidé par Édouard Balladur, contribue à réduire, sans pour autant la supprimer, « l'exception française » en matière de justice constitutionnelle. Cette « exception » aurait même pu être davantage réduite encore

si avait été retenu l'amendement du Sénat, 2 visant à substituer le nom de « Cour constitutionnelle » à celui de « Conseil constitutionnel ». Comme le soulignait fort justement au cours des débats le sénateur Robert Badinter, ancien président du Conseil constitutionnel, la dénomination adoptée en 1958 est devenue inappropriée pour une institution dont la compétence essentielle est d'ordre juridictionnel et dont la nature juridictionnelle doit de surcroît être sensiblement renforcée par l'adoption de la procédure de la question préjudicielle de constitutionnalité. Aucune autre juridiction constitutionnelle européenne ne porte une autre dénomination que celle de « Cour constitutionnelle » ou de « Tribunal constitutionnel ». Malgré la réputation dont il jouit à l'étranger, l'appellation actuelle de notre juge constitutionnel est parfois source de malentendus ou de confusions. Mais, le poids des conservatismes ajouté sans doute à l'indifférence au droit comparé, sans compter certaines considérations extra juridiques, ont conduit à rejeter ce changement d'appellation, sans que les arguments présentés par Mme la garde des Sceaux, selon lesquels le Conseil constitutionnel exerce aussi des fonctions consultatives et constitue une « institution originale » ne puissent convaincre en quoi que ce soit.

Cependant, le maintien de la dénomination actuelle ne doit pas conduire à relativiser les innovations considérables résultant pour le Conseil constitutionnel de la révision intervenue [...]

### **1. L'encadrement de la nomination des membres du Conseil constitutionnel : de l'avis au veto.**

Le « comité Ballardur » avait proposé d'encadrer le pouvoir de nomination du Président de la République à des fonctions importantes pour la garantie des droits et libertés, comme celles de présidents ou de membres de certaines autorités administratives indépendantes, ou encore celles de direction des entreprises ou établissements publics assurant la gestion de services publics essentiels, en prévoyant la consultation préalable d'une commission parlementaire. Cette proposition (n° 8) visait aussi par extension la nomination du président et des membres du Conseil constitutionnel. Le « comité Ballardur » souhaitait qu'une commission mixte ad hoc de l'Assemblée nationale et du Sénat, composée à la proportionnelle des groupes, soit constituée afin de procéder à l'audition de la personnalité concernée par la nomination. Il était également proposé que les auditions soient publiques et que l'avis public rendu par la commission soit formulé à la majorité simple. Cette proposition était, à quelques nuances près, celle retenue par le gouvernement dans l'article 4 de son projet de loi constitutionnelle.

En première lecture, l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable du gouvernement, allait sensiblement modifier le dispositif en prévoyant notamment que l'avis devait être émis par les commissions permanentes compétentes des deux assemblées, étant entendu que pour les nominations effectuées par les présidents des deux assemblées parlementaires, seule la commission permanente compétente de l'assemblée concernée doit donner son avis, pour éviter que les sénateurs aient à se prononcer sur une proposition de nomination émanant du président de l'Assemblée nationale et les députés sur une proposition de nomination faite par le président du Sénat.

Surtout, était adopté un amendement aux termes duquel un avis négatif à la majorité des 3/5 des suffrages exprimés interdit de procéder à la nomination de la personne concernée. L'avis consultatif initialement prévu s'est transformé ainsi en droit de veto, même s'il est évident qu'il aurait été difficile aux autorités de nomination de passer outre à un simple avis consultatif si celui-ci s'était avéré négatif. Le système retenu s'apparente ainsi davantage encore à la procédure américaine de

confirmation par le Sénat des candidatures des juges de la Cour suprême présentées par le Président. Les sénateurs ont modifié<sup>4</sup> le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, de manière à renforcer le poids du Sénat dans la procédure, en prévoyant que l'avis sur les nominations serait rendu par une commission mixte paritaire dont les membres seraient issus des commissions permanentes compétentes des deux assemblées, selon les nominations concernées. Ainsi, les sénateurs auraient eu un poids aussi important que les députés en matière d'avis sur les nominations, ce qui était difficilement admissible pour l'Assemblée nationale !

Le compromis entériné en deuxième lecture prévoit que dans chaque assemblée, chaque commission permanente compétente rend un avis public, puis il est procédé à l'addition des votes exprimés séparément dans les deux commissions afin de vérifier si, en additionnant les voix des sénateurs et des députés membres des commissions permanentes, la majorité des 3/5 constitutive du veto est atteinte. Un tel système, qui n'a pas le mérite de la simplicité, donne évidemment un peu moins de poids aux sénateurs qu'une commission mixte paritaire puisqu'ils sont moins nombreux que les députés dans les commissions. Soulignons qu'il n'est pas exclu que les deux commissions permanentes, même si elles votent séparément, puissent se réunir conjointement pour procéder à l'audition des personnalités proposées.

On peut comprendre évidemment la volonté de limiter le caractère entièrement discrétionnaire des nominations au Conseil constitutionnel, parfois générateur de soupçons de favoritisme ou de complaisance. Il convient cependant de rappeler, en premier lieu, que l'analyse des nominations intervenues depuis la création de l'institution fait apparaître une large prédominance de membres appartenant à des professions juridiques, même si l'on peut regretter, tout esprit de corporatisme mis à part, l'absence actuelle de professeurs des facultés de droit au sein du Conseil, ce qui représente de ce point de vue aussi une véritable « exception française »... En second lieu, le fait que les membres du Conseil soient nommés discrétionnairement par des autorités politiques ne rejaillit en règle générale en aucune façon sur leur indépendance, laquelle est entourée de multiples garanties. Enfin, il serait aisé de souligner que les systèmes étrangers de nomination des juges constitutionnels, parfois cités comme modèles, sont loin de ne présenter que des avantages. Comme le soulignait le doyen Vedel, « si l'on en juge par certains exemples étrangers, l'intervention du Parlement dans la désignation des juges constitutionnels aboutit à une sensible politisation de l'opération. Et le recours à des choix faits par des institutions juridiques (cours tribunaux, par exemple) ne va pas sans intrigue ni effets corporatistes. » Il est donc permis de se montrer quelque peu sceptique quant aux avantages du nouveau système, sauf à considérer qu'il est de nature à empêcher des nominations manifestement incompatibles avec la nature des fonctions de juge constitutionnel... Ce qui ne s'est jamais produit depuis 50 ans.

S'il n'est pas de nature à améliorer réellement la qualité et l'impartialité des membres du Conseil constitutionnel, le mécanisme institué doit permettre, comme cela a été d'ailleurs expressément souligné, de mieux encadrer les pouvoirs présidentiels en la matière et de conférer ainsi, au moins en apparence (mais on sait que la théorie des apparences peut avoir son importance...) une certaine objectivité aux nominations. En effet, comme le souligne Jean Gicquel : « ... D'une manière démonstrative, la logique majoritaire a imprimé sa marque en conférant au chef de l'État la maîtrise du processus, indépendamment de la dispense de contreseing ministériel... Il a bénéficié, à cet égard, de la mise à sa disposition du pouvoir de nomination des présidents des assemblées : François Mitterrand, en partie, à partir de 1983, plusieurs fois, à son instigation, en 1992, pour la première fois, une femme

sera désignée, et Jacques Chirac, en totalité lors du renouvellement de 2004, et singulièrement celui de 2007, au point de nommer (...) une autorité de nomination à la tête de l'institution. ».

On peut considérer également que la nécessité de recueillir une majorité des 3/5 pour rejeter les nominations est de nature à éviter une politisation excessive de la procédure. Encore que, comme cela a été souligné par le député socialiste Arnaud Montebourg devant l'Assemblée nationale, si un Président de la République de gauche se trouvait confronté à une large majorité de droite au Sénat, ce qui reste plausible tant que le mode d'élection des sénateurs ne sera pas modifié, la conjonction des députés de droite minoritaires et des sénateurs de droite majoritaires dans les deux commissions pourrait atteindre le seuil des 3/5 constitutif du veto, alors que cette hypothèse paraît exclue dans la configuration politique actuelle, sauf à considérer (ce qui n'est pas invraisemblable s'agissant d'un vote secret), qu'une partie des parlementaires de droite rejoigne le vote négatif des parlementaires de gauche. On peut donc s'interroger, dans ces conditions, sur l'opportunité qu'il y aurait eu à modifier de manière plus radicale le système de désignation des membres du Conseil, comme l'ont proposé un certain nombre d'amendements parlementaires.

Bien évidemment les anciens présidents de la République française, membres de droit et à vie du Conseil constitutionnel, seront dispensés de cette procédure. La suppression de cette catégorie de membres, qui n'aurait certes pas eu de caractère rétroactif, avait été proposée par le « comité Balladur », puis votée par les sénateurs en première lecture contre l'avis du gouvernement ; elle a finalement été rejetée en deuxième lecture par les députés. On peut le regretter, dans la mesure où le renforcement du caractère juridictionnel du Conseil se prête mal à la coexistence de deux catégories de membres, celle des anciens présidents de la République n'étant pas soumise aux mêmes obligations que les autres, et pouvant, à terme, compte tenu du raccourcissement à cinq ans du mandat présidentiel, de l'élection de jeunes président(e)s (... et de l'allongement de l'espérance de vie), devenir de plus en plus nombreuse et peser fortement sur les majorités internes. Sans compter que, de manière anecdotique, dans le silence des textes, il serait pour le moins curieux qu'un Président de la République ayant fait l'objet d'une destitution par la Haute Cour puisse venir siéger au Conseil constitutionnel... [...].

# Thème 9 : Le contrôle de constitutionnalité

## Leçons de référence.

- **Cours audio** : leçon « Le contrôle de constitutionnalité. »

### **Le contrôle de constitutionnalité**

P51 : Supériorité de la Constitution et modèles de contrôle

P52 : Les contrôles a priori

P53 : Les contrôles a posteriori

P54 : L'autorité des décisions du Conseil constitutionnel

P55 : La Constitution et son contenu

- **Cours en ligne** de droit constitutionnel du Professeur Michel Verpeaux (<https://cours-ied.univ-paris1.fr/>) : semestre 2, revoir la leçon 10.

## **Leçon 10 : La constitution et la hiérarchie des normes juridiques**

### ***Section 1. La supériorité de la Constitution dans l'ordre juridique national***

§1. La hiérarchisation des normes juridiques

§2. La supériorité de la Constitution

A. Le principe de supériorité de la Constitution

B. La révision de la Constitution, illustration de la supériorité

1. La procédure de révision prévue par la Constitution

a) Les procédures de l'article 89

b) Les limites fixées à la révision constitutionnelle

c) Les applications de l'article 89

2. L'utilisation controversée de l'article 11 pour réviser la Constitution

§3. Le contrôle de constitutionnalité

A. La difficile mise en place du contrôle de constitutionnalité

B. Le contrôle de constitutionnalité en France

1. Les normes de référence du contrôle de constitutionnalité

a) Le contenu de la norme constitutionnelle

b) Une constitution complète

2. Les mécanismes du contrôle de constitutionnalité

a) Le contrôle de constitutionnalité opéré par le Conseil constitutionnel

b) Le contrôle de constitutionnalité opéré par les juges ordinaires

## ***Section 2. La place des engagements internationaux dans la hiérarchie des normes***

- §1. Le contrôle de la constitutionnalité des traités par le conseil constitutionnel
  - A. Le contrôle direct des engagements internationaux
  - B. Le contrôle indirect des engagements internationaux
- §2. L'absence de contrôle de conventionnalité des lois par le conseil constitutionnel
- §3. Le contrôle de la place des traités dans l'ordre juridique interne par les juridictions ordinaires
  - A. Le contrôle de conventionnalité des lois par le juge ordinaire
  - B. La question du contrôle de la constitutionnalité des traités par le juge ordinaire
- §4. La place spécifique du droit de l'Union européenne
  - A. L'adjonction d'un titre de la Constitution consacré au droit communautaire
  - B. Le Conseil constitutionnel et les rapports entre la Constitution et le droit communautaire
  - C. Les juges ordinaires et les rapports entre la Constitution et le droit communautaire

## ***Section 3. La loi et les normes infra-législatives***

- §1. La hiérarchie interne aux normes législatives
  - A. Les différentes catégories de texte à valeur de loi ordinaire
    - 1. Les lois votées selon une procédure particulière
      - a) La loi référendaire
      - b) Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale
    - 2. Les lois dont l'objet n'est pas directement normatif
      - a) Les lois d'habilitation
      - b) Les lois de plan et les lois de programmation
    - 3. Les actes en forme législative
  - B. Les normes législatives supérieures à la loi ordinaire: les lois organiques
- §2. Les rapports entre la loi et le règlement
  - A. Le pouvoir réglementaire
  - B. La répartition des compétences entre la loi et le règlement
    - 1. La répartition avant 1958
    - 2. Les articles 34 et 37 de la Constitution
      - a) Le nouveau critère matériel de la loi
      - b) Le règlement « autonome »
    - 3. La répartition réelle des compétences entre la loi et le règlement
      - a) Une lecture extensive de l'article 34
      - b) La protection du domaine de la loi

## Liste des documents reproduits.

Document n° 1 : Michel DEBRÉ, Discours devant l'assemblée générale du Conseil d'État, 27 et 28 août 1958 (extrait), *Documents pour servir l'histoire de l'élaboration de la Constitution* du 4 octobre 1958, La Documentation française, t. III, p. 260.

Document n° 2 : Loi constitutionnelle n° 74-904 du 29 octobre 1974 portant révision de l'article 61 de la Constitution.

Document n° 3 : décision du Conseil Constitutionnel n° 71-44 du 16 juillet 1971, *Liberté d'association (extraits)*.

Document n° 4 : CE, 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy (extraits)*.

Document n° 5 : Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, « Reconnaître aux justiciables un droit nouveau : l'exception d'inconstitutionnalité ».

Document n° 6 : Conseil constitutionnel, « Les Statistiques du Conseil constitutionnel », *Titre VII*, 2020, Hors-série (extraits).

## Les documents

Document n° 1 : Michel Debré, Discours devant l'assemblée générale du Conseil d'État, 27 et 28 août 1958 (extrait), *Documents pour servir l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, La Documentation française, t. III, p. 260

« 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'Assemblée. À 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. »

Document n° 2 : Loi constitutionnelle n° 74-904 du 29 octobre 1974 portant révision de l'article 61 de la Constitution

Article unique. - Le deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution est remplacé par la disposition suivante :

« Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le

président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs. »

La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.

Fait à Paris, le 29 octobre 1974.

### Document n° 3: Décision du Conseil Constitutionnel n° 71-44 du 16 juillet 1971, *Liberté d'association* (extraits)

[...] 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> juillet 1901, ainsi, par voie de conséquence, que la disposition de la dernière phrase de l'alinéa 2 de l'article 1<sup>er</sup> de la loi soumise au Conseil constitutionnel leur faisant référence; [...]

### Document n° 4: CE, 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy* (extraits)

[...] Considérant que l'article 34 de la Constitution prévoit, dans la rédaction que lui a donnée la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005, que la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la préservation de l'environnement; qu'il est spécifié à l'article 7 de la Charte de l'environnement, à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence en vertu de la même loi constitutionnelle que Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.; que ces dernières dispositions, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, et à l'instar de toutes celles qui procèdent du Préambule de la Constitution, ont valeur constitutionnelle; qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs;

Considérant que les dispositions précitées, issues de la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005, ont réservé au législateur le soin de préciser les conditions et les limites

dans lesquelles doit s'exercer le droit de toute personne à accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et à participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement; qu'en conséquence, ne relèvent du pouvoir réglementaire, depuis leur entrée en vigueur, que les mesures d'application des conditions et limites fixées par le législateur; que, toutefois, les dispositions compétemment prises dans le domaine réglementaire, tel qu'il était déterminé antérieurement, demeurent applicables postérieurement à l'entrée en vigueur de ces nouvelles normes, alors même qu'elles seraient intervenues dans un domaine désormais réservé à la loi;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, depuis la date d'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 1er mars 2005, une disposition réglementaire ne peut intervenir dans le champ d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement que pour l'application de dispositions législatives, notamment parmi celles qui figurent dans le code de l'environnement et le code de l'urbanisme, que celles-ci soient postérieures à cette date ou antérieures, sous réserve, alors, qu'elles ne soient pas incompatibles avec les exigences de la Charte;

Considérant, d'une part, que l'article L. 110-1 du code de l'environnement, qui se borne à énoncer des principes dont la portée a vocation à être définie dans le cadre d'autres lois, ne saurait être regardé comme déterminant les conditions et limites requises par l'article 7 de la Charte de l'environnement;

Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article L. 145-1 du code de l'urbanisme: (...) Autour des lacs de montagne d'une superficie supérieure à 1 000 hectares, un décret en Conseil d'État délimite, après avis ou sur proposition des communes riveraines, en tenant notamment compte du relief, un secteur dans lequel les dispositions particulières au littoral figurant au chapitre VI du présent titre s'appliquent seules. Ce secteur ne peut pas réduire la bande littorale de 100 mètres définie au III de l'article L. 146-4. Dans les autres secteurs des communes riveraines du lac et situées dans les zones de montagne mentionnées au premier alinéa, les dispositions particulières à la montagne figurant au présent chapitre s'appliquent seules.; que ces dispositions n'avaient pas pour objet de déterminer les conditions et limites d'application des principes d'accès aux informations et de participation du public s'imposant au pouvoir réglementaire pour la délimitation des zones concernées; qu'en l'absence de la fixation par le législateur de ces conditions et limites, le décret attaqué du 1<sup>er</sup> août 2006, dont les dispositions, qui prévoient, outre la mise en œuvre d'une enquête publique, des modalités d'information et de publicité, concourent de manière indivisible à l'établissement d'une procédure de consultation et de participation qui entre dans le champ d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement, a été pris par une autorité incompétente;

## Document n° 5: Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, Une V<sup>e</sup> République plus démocratique, « Reconnaître aux justiciables un droit nouveau: l'exception d'inconstitutionnalité »

### **Reconnaître aux justiciables un droit nouveau: l'exception d'inconstitutionnalité**

Le contrôle français de conformité de la loi à la Constitution entendue au sens large, introduit dans la pratique de notre droit depuis une trentaine d'années seulement, n'est plus guère contesté aujourd'hui. Du fait de l'élargissement, par la

loi constitutionnelle du 29 octobre 1974, à soixante députés ou soixante sénateurs de la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel de la question de savoir si une loi adoptée mais non encore promulguée est ou non conforme à la Constitution, une grande majorité des textes législatifs importants sont soumis à ce contrôle.

Pour autant, les lois antérieures à 1958 et certains des textes adoptés depuis lors qui, pour des raisons diverses, accidentelles ou parfois plus politiques, n'ont pas fait l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel sont valides, sans qu'il soit loisible aux juges judiciaires ou administratifs qui ont à en faire application de les déclarer contraires à la Constitution. Sans doute cette anomalie ne vaut-elle que pour un nombre relativement limité de textes de forme législative. Il n'en reste pas moins qu'elle introduit dans notre système juridique un élément de trouble, et qu'elle peut priver les citoyens de la faculté de faire valoir la plénitude de leurs droits.

Surtout, l'extension du contrôle de conformité de la loi aux conventions internationales en vigueur et qui, aux termes mêmes de l'article 55 de la Constitution, « *ont une autorité supérieure à celle des lois* », met en lumière la disparité des contrôles dont une même loi peut faire l'objet. Ainsi, tout juge de l'ordre judiciaire ou administratif peut, à l'occasion du litige dont il est saisi, écarter l'application d'une disposition législative au motif qu'il l'estime contraire à une convention internationale, mais il ne lui appartient pas d'apprécier si la même disposition est contraire à un principe de valeur constitutionnelle. Or, les principes dont il fait application dans le premier cas sont, en pratique, souvent voisins de ceux qu'il aurait à retenir si lui-même ou le Conseil constitutionnel était habilité à statuer sur la conformité à la Constitution de la loi promulguée. Il s'ensuit que les justiciables sont portés à attacher plus de prix à la norme de droit international qu'à la Constitution elle-même.

Le Comité n'a donc guère éprouvé d'hésitation à recommander aux pouvoirs publics de s'engager dans la voie d'une réforme qui aurait pour objet de permettre à tout justiciable d'invoquer, par la voie dite de l'exception, devant le juge qu'il a saisi, la non-conformité à la Constitution de la disposition législative qui lui est appliquée, à charge pour ce juge d'en saisir le Conseil constitutionnel dans des conditions à définir. Ne seraient naturellement invocables que les normes constitutionnelles de fond, le justiciable n'ayant pas vocation à s'ériger en gardien de la procédure législative ou du respect des compétences respectives du législateur et du pouvoir réglementaire.

Ses interrogations ont été plus grandes quand il s'est agi de définir les voies et moyens de ce type nouveau de contrôle de conformité de la loi à la Constitution qui, par construction, interviendrait postérieurement à la promulgation de la loi. Il n'a pas retenu l'argument selon lequel cette voie de droit supplémentaire porterait atteinte à la sécurité juridique : il y a en effet quelque paradoxe à soutenir que la correction d'une erreur juridique n'améliorerait pas la sécurité dont doit bénéficier le justiciable.

Plus sérieux lui est apparu l'argument, dont il a été expressément saisi, tiré de ce qu'une telle réforme, pour souhaitable qu'elle soit, ne saurait être mise en œuvre sans que soit, dans le même temps, conférée au Conseil constitutionnel une compétence nouvelle, qui consisterait à réguler lui-même, sur renvoi obligatoire du Conseil d'État et de la Cour de cassation saisis d'une question nouvelle ou d'une question présentant une difficulté sérieuse, le contrôle de conformité de la loi aux conventions internationales ou, à tout le moins, à celles d'entre elles qui, à l'échelon européen, consacrent les droits fondamentaux reconnus à toute personne.

Le Comité n'a pas sous-estimé le caractère novateur de cette proposition, dont il a bien compris qu'elle tendait moins à accroître, par principe, la compétence du Conseil constitutionnel qu'à permettre aux contrôles de conformité de la loi aux conventions internationales et à la Constitution de s'exercer dans des conditions plus cohérentes qu'à l'heure actuelle.

Mais il a considéré qu'il y aurait plus d'inconvénients que d'avantages à regrouper sous la seule autorité du Conseil constitutionnel le contrôle de la conformité de la loi à la Constitution et aux principes fondamentaux consacrés par tout ou partie des conventions internationales.

Le contrôle de la conformité de la loi aux conventions internationales est en voie d'acclimatation dans notre système juridictionnel et, quel que soit son caractère perfectible, on ne peut tenir pour certain que sa « régulation » par le Conseil constitutionnel ouvrirait aux citoyens un « droit nouveau » de quelque consistance. Surtout, reconnaître au Conseil constitutionnel cette compétence supplémentaire altérerait profondément la nature de cette institution sans qu'on discerne clairement le profit qu'en retirerait le justiciable dans le déroulement de son procès. En revanche, on devine sans trop de peine le risque qui s'attacherait à placer le Conseil constitutionnel dans une position délicate, entre les deux cours suprêmes que sont la Cour de cassation et le Conseil d'État, d'une part, et, d'autre part, les juridictions supranationales que sont, notamment, la Cour de Justice des communautés européennes et la Cour européenne des droits de l'homme. L'intervention de ces juridictions européennes priverait, pour le justiciable, le détour par le Conseil constitutionnel d'une grande partie de sa vertu d'harmonisation et de simplification.

On ajoutera qu'une éventuelle censure d'une loi par le Conseil constitutionnel sur le terrain de l'incompatibilité avec une convention internationale, alors même que les juridictions européennes n'auraient pas encore eu à se prononcer, placerait le pouvoir constituant dans la quasi-impossibilité de surmonter une telle interprétation. À la différence de la faculté, toujours ouverte au pouvoir constituant en cas de censure d'une loi sur le terrain de la non-conformité à la Constitution, de recourir, comme ce fut le cas lors de la révision constitutionnelle opérée par la loi constitutionnelle du 25 novembre 1993 à la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993, à ce que le Doyen Vedel appelait un « lit de justice constitutionnel », la possibilité, en termes politiques, de réviser ou de dénoncer un traité est faible et on imagine assez mal, en toute hypothèse, une révision constitutionnelle revenant sur l'inclusion d'un traité parmi les normes de référence du contrôle.

À l'inverse, si le Conseil constitutionnel ne s'opposait pas à l'application d'une loi qu'il estimerait compatible avec un engagement international mais que cette interprétation venait à être démentie par une juridiction internationale, les juges français se trouveraient dans une situation très inconfortable dès lors qu'ils sont tenus par l'article 62 de la Constitution de se conformer à la chose jugée par le Conseil constitutionnel.

Aussi le Comité, fidèle à son objectif premier, a-t-il estimé qu'il devait écarter cette hypothèse de travail qui introduirait dans notre système juridique trop d'incertitudes et de rigidités à la fois et bien plutôt s'attacher à définir ce que pourrait être le principe d'une extension du contrôle de conformité de la loi à la seule Constitution, par la voie de l'exception d'inconstitutionnalité, invoquée par un justiciable.

Divers systèmes lui ont été exposés. Chacun a ses avantages et ses inconvénients et il n'a pas souhaité trancher cette question de pure technique juridictionnelle. Le système de saisine du Conseil constitutionnel sur renvoi exclusif du Conseil

d'État, de la Cour de cassation ou de toute juridiction ne relevant ni de l'un ni de l'autre, mis au point par le comité consultatif constitutionnel présidé, en 1993, par le Doyen Vedel à ses mérites, et notamment celui de la simplicité. D'autres mécanismes, donnant plus de latitude aux juges de première instance ou d'appel, sont envisageables et ont été proposés au Comité. Le choix devra reposer sur une analyse approfondie des flux de requêtes susceptibles d'être engendrés par cette réforme, appréciation que le Comité n'a pas été en mesure de porter.

En l'état de la question, le Comité recommande aux pouvoirs publics que l'article 61 de la Constitution soit modifié de telle sorte qu'il prévoie : « *Le Conseil constitutionnel peut, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, être saisi par voie d'exception aux fins d'apprécier la conformité d'une loi aux libertés et droits fondamentaux reconnus par la Constitution./ Le Conseil constitutionnel, à la demande d'un justiciable, est saisi, dans les conditions prévues par une loi organique, sur renvoi du Conseil d'État, de la Cour de cassation, des juridictions qui leur sont subordonnées ou de toute autre juridiction ne relevant ni de l'un ni de l'autre* » (**Proposition n° 74**).

Il propose que l'article 62 de la Constitution précise que les dispositions déclarées inconstitutionnelles dans ce cadre sont abrogées à compter d'une date déterminée par le Conseil constitutionnel dans sa décision et ne peuvent être appliquées aux procédures en cours. Il suggère que les conditions dans lesquelles le Conseil constitutionnel pourrait être saisi sur renvoi des juridictions fassent l'objet d'une loi organique. Cette même loi organique porterait également sur les modifications d'organisation, de fonctionnement et de procédure qui résulteraient de cette extension de la compétence du Conseil constitutionnel. Il forme le vœu qu'au-delà des débats techniques qui ne manqueront pas de s'engager, aux échelons appropriés, sur la détermination des modes de renvoi au Conseil constitutionnel qui paraîtront les mieux adaptés au succès de cette réforme, l'importance de celle-ci soit mise en lumière. Si cette avancée juridique est réalisée, il s'agira, le Comité croit devoir y insister, d'un progrès important de l'État de droit.

Il n'est pas apparu au Comité que ce renforcement du caractère juridictionnel de la mission assignée au Conseil constitutionnel devait rester sans effet sur la composition de cette institution. C'est pourquoi il souhaite que le deuxième alinéa de l'article 56 de la Constitution qui prévoit que les anciens présidents de la République « *font de droit partie à vie du Conseil constitutionnel* » soit abrogé pour l'avenir (**Proposition n° 75**). Les intéressés tiennent généralement à continuer à prendre part à la vie publique et cette volonté entre parfois en contradiction avec les obligations de discrétion et de réserve qui s'imposent aux membres du Conseil. Aussi n'y aurait-il que des avantages à ce que les anciens présidents de la République soient dotés d'une retraite leur assurant des conditions de vie dignes des fonctions qu'ils ont exercées, sans qu'ils aient à remplir un rôle juridictionnel.

## Document n° 6 : Conseil constitutionnel, « Les Statistiques du Conseil constitutionnel », *Titre VII*, 2020, Hors-série (extraits).

QPC 2020 : Les statistiques du Conseil constitutionnel

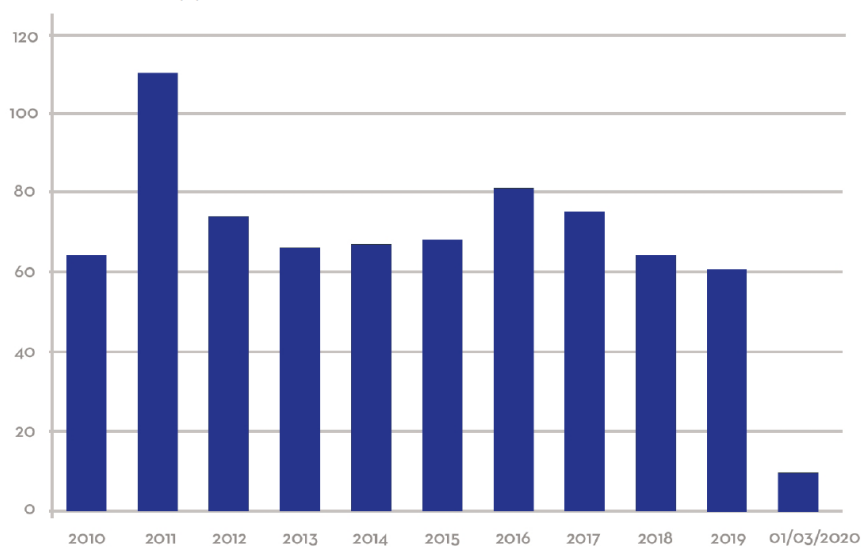
### 2. Statistiques sur les décisions QPC

#### 2.1. Le nombre de décisions QPC

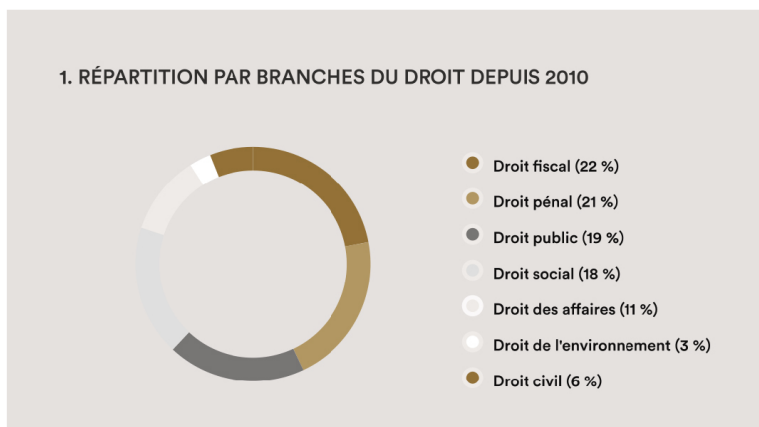
Au total, 740 décisions QPC ont été rendues par le Conseil constitutionnel.

<b>2010</b>	64
<b>2011</b>	110
<b>2012</b>	74
<b>2013</b>	66
<b>2014</b>	67
<b>2015</b>	68
<b>2016</b>	81
<b>2017</b>	75
<b>2018</b>	64
<b>2019</b>	61
<b>2020 (1<sup>er</sup> mars)</b>	10

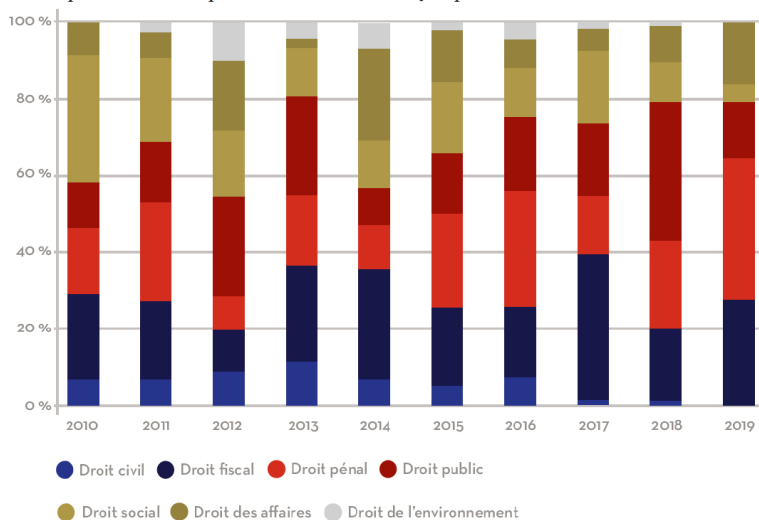
*Nombre de décisions rendues*



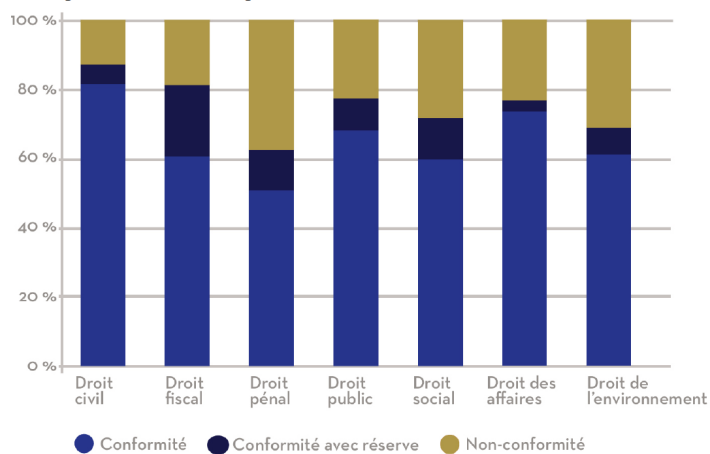
### 1. RÉPARTITION PAR BRANCHES DU DROIT DEPUIS 2010



### 2. Répartition des dispositions examinées en QPC par année et branche du droit



### 3. Répartition des solutions par branche du droit



*Répartition par solution, branche du droit et année,  
des dispositions examinées en nombre*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
<b>Droit civil</b>	<b>8</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>1</b>		<b>3</b>	<b>71</b>
Conformité	7	12	10	9	5	5	7	1			2	58
Non-conformité	1	2		1	2		1		1		1	9
Conformité avec réserve		2	2									4
<b>Droit fiscal</b>	<b>26</b>	<b>48</b>	<b>15</b>	<b>22</b>	<b>30</b>	<b>21</b>	<b>20</b>	<b>40</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>4</b>	<b>266</b>
Conformité	20	33	14	6	19	11	3	23	12	19	3	163
Non-conformité	3	2		13	5	2	8	10	5	1		49
Conformité avec réserve	3	13	1	3	6	8	9	7	3		1	54
<b>Droit pénal</b>	<b>20</b>	<b>61</b>	<b>12</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>25</b>	<b>33</b>	<b>16</b>	<b>24</b>	<b>28</b>	<b>2</b>	<b>249</b>
Conformité	9	42	4	9	5	11	15	4	13	16	1	129
Non-conformité	7	14	6	6	6	12	12	6	10	12	1	92
Conformité avec réserve	4	5	2	1	1	2	6	6	1			28
<b>Droit public</b>	<b>14</b>	<b>37</b>	<b>36</b>	<b>23</b>	<b>10</b>	<b>16</b>	<b>21</b>	<b>20</b>	<b>38</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>227</b>
Conformité	11	32	24	20	3	14	14	10	21	8	1	158
Non-conformité	2	3	10	2	6		6	8	7	3		47
Conformité avec réserve	1	2	2	1	1	2	1	2	10			22
<b>Droit social</b>	<b>39</b>	<b>52</b>	<b>24</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>20</b>	<b>11</b>	<b>10</b>		<b>213</b>
Conformité	24	26	14	9	10	12	8	12	6	5		126
Non-conformité	8	21	6	2	3	5	5	3	4	2		59
Conformité avec réserve	7	5	4			2	1	5	1	3		28
<b>Droit des affaires</b>	<b>10</b>	<b>16</b>	<b>25</b>	<b>2</b>	<b>25</b>	<b>14</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>12</b>		<b>128</b>
Conformité	8	9	23		21	10	4	3	6	9		93
Non-conformité	2	6	2	2	4	3	3	3	3	3		31
Conformité avec réserve		1				1	1		1			4
<b>Droit de l'environnement</b>		<b>6</b>	<b>14</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>1</b>		<b>1</b>	<b>42</b>
Conformité		3	7	3	5	1	3	2	1		1	26
Non-conformité		3	6	1	2	1	1					14
Conformité avec réserve			1				1					2
<b>Total général</b>	<b>117</b>	<b>236</b>	<b>138</b>	<b>88</b>	<b>104</b>	<b>102</b>	<b>109</b>	<b>105</b>	<b>105</b>	<b>81</b>	<b>11</b>	<b>1196</b>

# Thème 10 : La constitution et ses révisions

## Leçons de référence.

- **Cours audio** : leçon « La Constitution et ses révisions. »

### **La Constitution et ses révisions**

P56 : Constitution souple et constitutions rigides

P57 : L'article 89 de la Constitution

P58 : Procédure normale et procédure abrégée

P59 : Les limites à l'exercice de la révision

P60 : L'utilisation de l'article 11 pour la révision de la Constitution

P61 : Les révisions de la Constitution de 1958

- **Cours en ligne** de droit constitutionnel du Professeur Michel Verpeaux (<https://cours-ied.univ-paris1.fr/>) : semestre 2, leçon 2 (section 1) et leçon 10 (section1).

## **Leçon 2 : Les fondements du système constitutionnel**

### *Section 1. La souveraineté comme fondement traditionnel de l'ordre constitutionnel*

§1. La souveraineté du peuple concurrencée par les exigences liées à la protection des droits fondamentaux

§2. La souveraineté de l'État concurrencée par le développement d'entités et de règles supranationales

§3. Les règles relatives à la révision de la Constitution

A. La procédure de révision prévue par la Constitution

1. Les procédures de l'article 89

2. Les limites fixées à la révision constitutionnelle

3. Les applications de l'article 89

B. L'utilisation controversée de l'article 11 pour réviser la Constitution

## **Leçon 10 : La constitution et la hiérarchie des normes juridiques**

### *Section 1. La supériorité de la Constitution dans l'ordre juridique national*

§1. La hiérarchisation des normes juridiques

§2. La supériorité de la Constitution

A. Le principe de supériorité de la Constitution

B. La révision de la Constitution, illustration de la supériorité

1. La procédure de révision prévue par la Constitution
  - a) Les procédures de l'article 89
  - b) Les limites fixées à la révision constitutionnelle
  - c) Les applications de l'article 89
2. L'utilisation controversée de l'article 11 pour réviser la Constitution
  - §3. Le contrôle de constitutionnalité
    - A. La difficile mise en place du contrôle de constitutionnalité
    - B. Le contrôle de constitutionnalité en France
      1. Les normes de référence du contrôle de constitutionnalité
        - a) Le contenu de la norme constitutionnelle
        - b) Une constitution complète
      2. Les mécanismes du contrôle de constitutionnalité
        - a) Le contrôle de constitutionnalité opéré par le Conseil constitutionnel
        - b) Le contrôle de constitutionnalité opéré par les juges ordinaires

## Liste des documents reproduits.

Document n° 1: Ch. De Gaulle, Allocution du 20 septembre 1962.

Document n° 2: Décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007, Traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne.

Document n° 3: Conseil constitutionnel, Décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003, Révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République

Document n° 4: Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, Introduction.

Document n° 5: Tableau récapitulatif des révisions constitutionnelles intervenues sous la V<sup>e</sup> République

## Les documents

Document n° 1: Ch. De Gaulle, Allocution du 20 septembre 1962

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

Qui donc aurait oublié quand, pourquoi, comment, fut établie notre Constitution ? Qui ne se souvient de la mortelle échéance devant laquelle se trouvaient, en

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

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

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

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

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 80 000 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 peut 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 n° 2 : Décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007, *Traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*

Le Conseil constitutionnel a été saisi par le Président de la République le 13 décembre 2007, en application de l'article 54 de la Constitution, de la question de savoir si l'autorisation de ratifier le traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le même jour, doit être précédée d'une révision de la Constitution ; [...]

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que le traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté a été signé le 13 décembre 2007 à Lisbonne par les plénipotentiaires des vingt-sept États membres de l'Union européenne; qu'il est demandé au Conseil constitutionnel d'apprécier si ce traité comporte une clause contraire à la Constitution; [...]

- SUR LES NORMES DE RÉFÉRENCE :

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

4. 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 »;

5. 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 »;

6. 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;

7. Considérant que les conditions dans lesquelles la République française participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne sont fixées par les dispositions en vigueur du titre XV de la Constitution, hormis celles du second alinéa de l'article 88-1 qui est relatif au traité établissant une Constitution pour l'Europe, lequel n'a pas été ratifié; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 88-1 de la Constitution: « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences »; **que le constituant a ainsi consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international**;

8. Considérant que, tout en confirmant la place de la Constitution au sommet de l'ordre juridique interne, ces dispositions constitutionnelles permettent à la France de participer à la création et au développement d'une organisation européenne permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les États membres;

**9. Considérant, toutefois, que, lorsque des engagements souscrits à cette fin contiennent une clause contraire à la Constitution, remettent en cause les droits et libertés constitutionnellement garantis ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle**;

10. Considérant que c'est au regard de ces principes qu'il revient au Conseil constitutionnel de procéder à l'examen du traité de Lisbonne, ainsi que de ses protocoles et de son annexe; que sont toutefois soustraites au contrôle de conformité

à la Constitution celles des stipulations du traité qui reprennent des engagements antérieurement souscrits par la France ;

- SUR LES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION :

11. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du 1 de l'article 6 du traité sur l'Union européenne résultant du 8) de l'article 1<sup>er</sup> du traité de Lisbonne : « L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités. - Les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités. - Les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte sont interprétés conformément aux dispositions générales du titre VII de la Charte régissant l'interprétation et l'application de celle-ci et en prenant dûment en considération les explications visées dans la Charte, qui indiquent les sources de ces dispositions » ;

12. Considérant que, hormis les changements de numérotation, les stipulations de la Charte, à laquelle est reconnue la même valeur juridique que celle des traités, sont identiques à celles qui ont été examinées par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 19 novembre 2004 susvisée ; que, pour les mêmes motifs que ceux énoncés par cette décision, la Charte n'appelle de révision de la Constitution ni par le contenu de ses articles, ni par ses effets sur les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ;

13. Considérant, en second lieu, qu'aux termes du 2 du même article 6 du traité sur l'Union européenne : « L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales... » ; que, toutefois, le 8 de l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, résultant du 173) de l'article 2 du traité de Lisbonne, prévoit que la décision portant conclusion de l'accord portant adhésion de l'Union à ladite convention entrera en vigueur après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ; que cette dernière référence renvoie, dans le cas de la France, à l'autorisation législative prévue par l'article 53 de la Constitution ;

Document n° 3 : Conseil constitutionnel, Décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003

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 n° 4: *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, Une V<sup>e</sup> République plus démocratique, Introduction.*

La Constitution du 4 octobre 1958 est entrée dans sa cinquantième année; elle a traversé bien des épreuves, dont celle, à trois reprises, de la « cohabitation »; elle a fait montre de sa souplesse et de sa solidité; elle a doté notre pays d'institutions stables et efficaces; elle a élargi l'assise du régime républicain en démontrant, à la faveur de cinq alternances, sa capacité à fonctionner au service de tendances politiques différentes qui toutes se sont bien trouvés des moyens qu'elle a mis à leur disposition.

Pour autant, force est de constater que les institutions de la V<sup>e</sup> République ne fonctionnent pas de manière pleinement satisfaisante. En dépit des nombreuses révisions constitutionnelles intervenues ces dernières années – la Constitution a été révisée vingt-deux fois depuis 1958, dont quinze fois au cours des douze dernières années – les institutions peinent à s'adapter aux exigences actuelles de la démocratie.

Surtout, la présidentialisation du régime, entamée en 1962 avec l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, s'est développée sans que la loi fondamentale évolue de telle manière que des contrepoids au pouvoir présidentiel soient mis en place. Certes, la possibilité de saisine du Conseil constitutionnel par soixante parlementaires, intervenue en 1974, a tempéré la toute-puissance du pouvoir politique. Mais le Parlement demeure enfermé dans les règles d'un « parlementarisme rationalisé », caractérisé par la quasi-tutelle du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif, dont il n'est pas contestable qu'il avait son utilité en 1958, au sortir de douze années de régime d'assemblée, mais qui participe, aujourd'hui, d'une singularité française peu enviable au regard des principes mêmes de la démocratie.

L'acception présidentialisante du régime a été définie par le Général de Gaulle lors de sa célèbre conférence de presse du 31 janvier 1964. La pratique suivie par ses successeurs n'a guère démenti cette lecture des institutions, à la notable exception des périodes de cohabitation, au cours desquelles la lettre de la Constitution a prévalu sur son esprit et la réalité du pouvoir exécutif est passée, pour l'essentiel, entre les mains du Premier ministre.

L'adoption du quinquennat et ce qu'il est convenu d'appeler l'« inversion du calendrier électoral » qui, depuis 2002, a pour effet de lier étroitement le scrutin présidentiel et les élections législatives, ont accentué la présidentialisation du régime. Même si cette évolution semble rencontrer l'adhésion de l'opinion publique, elle demeure fragile et porte la marque d'un déséquilibre institutionnel préoccupant. Elle est fragile car la concordance des scrutins qui favorise celle des majorités, présidentielle et parlementaire, ne la garantit pas et demeure tributaire du décès ou de la démission du Président de la République comme de l'exercice de son droit de dissolution de l'Assemblée nationale. Elle est déséquilibrée dans la mesure où les attributions du Président de la République s'exercent sans contre-pouvoirs suffisants et sans que la responsabilité politique de celui que les Français ont élu pour décider de la politique de la nation puisse être engagée.

Il s'en déduit que le rééquilibrage des institutions passe d'abord, dans le cadre du régime tel qu'il fonctionne aujourd'hui, par un accroissement des attributions et du rôle du Parlement.

Telle a été la première constatation du Comité.

La deuxième est relative à la nécessité, apparue du fait de la survenance des expériences dites de « cohabitation », de clarifier les attributions respectives du Président de la République et du Premier ministre. La présidentialisation de la V<sup>e</sup> République s'est traduite, dans les temps ordinaires, par une double responsabilité du Premier ministre, devant l'Assemblée nationale, comme le prévoient les articles 20 et 49 de la Constitution, mais aussi devant le Président de la République, comme ne le prévoit pas l'article 8 de la même Constitution. De même, chacun sait qu'en dehors des périodes de « cohabitation », ce n'est pas le Gouvernement qui, comme en dispose l'article 20 de la Constitution, « *détermine [...] la politique de la nation* » mais le Président de la République. Dans ces conditions, il est apparu au Comité que sa réflexion devait porter sur la clarification des rôles au sein du pouvoir exécutif. Les travaux qu'il a conduits sur cette question se situent – c'est l'hypothèse qui recueille un large accord en son sein – dans le cadre du régime actuel, caractérisé par la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale. Mais le Comité ne s'est pas interdit, dans ses discussions, d'envisager l'hypothèse d'une évolution vers un régime nettement présidentiel, dans lequel la responsabilité gouvernementale devant le Parlement n'a plus sa place.

Troisième constatation du Comité : les institutions de la V<sup>e</sup> République ne reconnaissent pas aux citoyens des droits suffisants ni suffisamment garantis. L'impossibilité de saisir le Conseil constitutionnel de la conformité d'une loi déjà promulguée à la Constitution, la difficulté à saisir le Médiateur de la République des différends qui opposent les citoyens aux administrations publiques, la prolifération de normes législatives et réglementaires, parfois rétroactives, l'instabilité de la règle de droit, la place de la justice dans le fonctionnement des institutions, les modes de scrutin par le biais desquels s'expriment les choix du peuple souverain sont autant de sujets sur lesquels le Comité s'est penché. Les propositions qu'il formule à ce titre portent la marque d'une volonté de modernisation et de démocratisation de nos institutions.

### Document n° 5: Tableau récapitulatif des révisions constitutionnelles intervenues sous la V<sup>e</sup> République

N°	Publication au JO	Intitulé officiel	Objet de la révision	Procédure
1	8 juin 1960	<u>Loi constitutionnelle n° 60-525 du 4 juin 1960</u> tendant à compléter les dispositions du titre XII de la Constitution	Indépendance des États africains et malgache membres de la Communauté	Ancien article 85 de la Constitution
2	7 novembre 1962	<u>Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962</u> relative à l'élection du président de la République au suffrage universel	Modification de l'article 6	Article 11

N°	Publication au JO	Intitulé officiel	Objet de la révision	Procédure
3	31 décembre 1963	Loi constitutionnelle n° 63-1327 du 30 décembre 1963 portant modification des dispositions de l'article 28 de la Constitution	Modification de la date des sessions parlementaires	Article 89 (Congrès)
4	30 octobre 1974	<u>Loi constitutionnelle n° 74-904 du 29 octobre 1974</u> portant révision de l'article 61 de la Constitution	Extension du droit de saisine du <u>Conseil constitutionnel</u> à 60 députés ou 60 sénateurs	Article 89 (Congrès)
5	19 juin 1976	<u>Loi constitutionnelle n° 76-527 du 18 juin 1976</u> modifiant l'article 7 de la constitution	Modification des règles de la campagne électorale des élections présidentielles - en cas de décès ou d'empêchement d'un candidat	Article 89 (Congrès)
6	26 juin 1992	Loi n° 92-554 du 25 juin 1992 constitutionnelle ajoutant à la Constitution un titre « Des Communautés européennes et de l'Union européenne »	Dispositions permettant la ratification du traité de Maastricht signé le 7 février 1992	Article 89 (Congrès)
7	28 juillet 1993	<u>Loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993</u> portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVIII	Création de la Cour de Justice de la République, chargée de juger de la responsabilité pénale des membres du gouvernement	Article 89 (Congrès)
8	26 novembre 1993	<u>Loi constitutionnelle n° 93-1256</u> relative aux accords internationaux en matière de droit d'asile.	Ajout de l'article 53-1 relatif aux demandes de droit d'asile	Article 89 (Congrès)
9	5 août 1995	<u>Loi constitutionnelle n° 95-880</u> portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires.	Modification de l'article 11, session parlementaire unique, aménagement des immunités parlementaires, abrogation des dispositions relatives à la Communauté et des dispositions transitoires (notamment les titres XIII et XVII).	Article 89 (Congrès)
10	23 février 1996	<u>Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996</u> instituant les lois de financement de la sécurité sociale	Création d'une nouvelle catégorie de lois visant à autoriser le budget de la sécurité sociale	Article 89 (Congrès)

N°	Publication au JO	Intitulé officiel	Objet de la révision	Procédure
11	21 juillet 1998	<u>Loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998</u> relative à la Nouvelle-Calédonie	Dispositions permettant la mise en œuvre des accords de Nouméa du 5 mai 1998 (rétablissement modifié du titre XIII)	article 89 (Congrès)
12	26 janvier 1999	<u>Loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999</u> modifiant les articles 88-2 et 88-4 de la Constitution	Dispositions permettant la ratification du traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997	Article 89 (Congrès)
13	9 juillet 1999	<u>Loi constitutionnelle n° 99-568 du 8 juillet 1999</u> insérant, au titre VI de la Constitution, un article 53-2 et relative à la Cour pénale internationale	Dispositions permettant de reconnaître la <u>cour pénale internationale</u> prévue par le Traité de Rome signé le 18 juillet 1998	Article 89 (Congrès)
14	9 juillet 1999	<u>Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999</u> relative à l'égalité entre les femmes et les hommes	Articles 3 et 4 complétés	Article 89 (Congrès)
15	3 octobre 2000	<u>Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000</u> relative à la durée du mandat du Président de la République	Quinquennat (article 6 modifié)	Article 89 (Référendum)
16	26 mars 2003	<u>Loi constitutionnelle n° 2003-267 du 25 mars 2003</u> relative au mandat d'arrêt européen	Article 88-2 complété	Article 89 (Congrès)
17	29 mars 2003	<u>Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003</u> relative à l'organisation décentralisée de la République	Organisation décentralisée de la République: <u>référendum</u> local, expérimentation par les <u>collectivités territoriales</u> et <u>finances locales</u>	Article 89 (Congrès)
18	2 mars 2005	<u>Loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1<sup>er</sup> mars 2005</u> modifiant le titre XV de la Constitution	Dispositions permettant une ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe signé le 29 octobre 2004	Article 89 (Congrès)
19	2 mars 2005	<u>Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005</u> relative à la Charte de l'environnement	Introduction dans le Préambule de la Charte de l'environnement de 2004 et ajout d'un alinéa à l'article 34	Article 89 (Congrès)

N°	Publication au JO	Intitulé officiel	Objet de la révision	Procédure
20	24 février 2007	<u>Loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007</u> modifiant l'article 77 de la Constitution	Corps électoral appelé à élire les membres des assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et de ses provinces	Article 89 (Congrès)
21	24 février 2007	<u>Loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007</u> portant modification du titre IX de la Constitution	relative au statut pénal du Président de la République	Article 89 (Congrès)
22	24 février 2007	<u>Loi constitutionnelle n° 2007-239 du 23 février 2007</u> relative à l'interdiction de la peine de mort	Ajout de l'article 66-1 interdisant la peine de mort	Article 89 (Congrès)
23	5 février 2008	<u>Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008</u> modifiant le titre XV de la Constitution	Dispositions permettant la ratification du traité de Lisbonne signé le 14 décembre 2007	Article 89 (Congrès)
24	24 juillet 2008	<u>Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008</u> de modernisation des institutions de la V <sup>e</sup> République	Douze articles modifiés et/ou complétés nécessitant lois et lois organiques pour leur entrée en vigueur  Dix articles modifiés et/ou complétés entrés en vigueur le 1 <sup>er</sup> mars 2009	Article 89 (Congrès)

## Bulletin de liaison n°1

### I. Regroupements

Les regroupements ont pour objectif de préciser, compléter et réviser le cours audio ; ainsi que d'acquérir la méthodologie du droit constitutionnel et de s'entraîner aux examens. Ils s'appuient tout particulièrement sur le document de travail.

#### A. Calendrier des séances

- Séance 1 : Présentation générale de la Vème République

Audio n. 1 « La mise en place de la Ve République »

Document de travail Thème 1 « Présentation générale de la Vème République »

Cours numérique Thème 1 « La mise en place de la Ve République »

- Séance 2 : L'exécutif : le Président et le Gouvernement

Audio n. 2 et 3 « Le Président de la République » et « Le Gouvernement »

Document de travail Thèmes 3 et 4 « L'exécutif sous la Vème République »

Cours numérique Thèmes 3 et 4 « Le Président de la République » et « Le Gouvernement »

- Séance 3 : Le Parlement et la procédure législative

Audio n. 4 et 5 « Le Parlement » et « La collaboration des pouvoirs »

Document de travail Thèmes 5 et 6 « Le Parlement » et « La collaboration des pouvoirs »

Cours numérique Thèmes 5 et 6 « Le Parlement » et « Les relations entre l'exécutif et le législatif »

- Séance 4 : La hiérarchie des normes et le Conseil constitutionnel

Audio n.7 et 8 « Le pouvoir juridictionnel » et « Le contrôle de constitutionnalité »

Document de travail Thèmes 7, 8, 9 « Hiérarchie des normes », « Pouvoir juridictionnel », « Contrôle de constitutionnalité »

Cours numérique Thèmes 8 et 10 « Le pouvoir juridictionnel » et « Hiérarchie des normes »

- Séance 5 : Référendum & révision constitutionnelle + Révision générale

Audio n. 1-9

Document de travail Thèmes 1-10

Cours numérique Thèmes 1-10

#### B. Devoirs

Les devoirs (4 pages maximum, Times New Roman, 12, interligne 1.5) sont à rendre pour :

- Devoir 1 (dissertation) : **le dimanche 29 mars 2026 à 23h59.**
- Devoir 2 (questions) : **le dimanche 26 avril 2026 à 23h59.**

Les devoirs font l'objet d'une correction collective en regroupement. Aucune note n'est attribuée. Les sujets d'examen sont rédigés selon le même format que les sujets de devoirs.

## II. Correction des examens de délestage

### A. Sujet 1 « La séparation des pouvoirs »

Le sujet 1 n'a pas été très bien réussi. En majorité, les dissertations comportaient une problématique trop générale et/ou un plan dit « catalogue », se contentant de juxtaposer les caractéristiques des séparations souples et rigides des différents régimes politiques. Or, il ne faut pas s'arrêter à l'énumération mais également comparer et analyser les avantages et les inconvénients des différents types de séparation des pouvoirs sur ces régimes plutôt que les décrire l'un après l'autre. C'est tout l'enjeu de l'exercice. Par ailleurs, les connaissances de droit constitutionnel acquises au Semestre 1 n'étaient pas suffisamment mobilisées. La méthodologie n'était pas toujours maîtrisée.

#### Voici les étapes à suivre :

1- Il fallait dans un premier temps DEFINIR le sujet. La séparation des pouvoirs en trois branches, théorisée par Montesquieu, peut être souple ou stricte, et définir le régime parlementaire, régime de séparation souple des pouvoirs, avec moyens d'action réciproques entre les pouvoirs, ce qui se distingue du régime présidentiel, régime de séparation stricte des pouvoirs, sans dissolution. On distingue le régime parlementaire moniste, dans lequel le premier ministre est responsable uniquement devant l'assemblée, et le régime parlementaire dualiste, dans lequel le premier ministre est doublement responsable devant le Président et l'assemblée. La séparation des pouvoirs implique également l'indépendance du judiciaire.

2- Il faut ensuite délimiter le sujet. Ce sujet vise l'ensemble des connaissances traitées durant le semestre, à savoir les régimes étrangers (États-Unis, Royaume-Uni) ainsi que l'histoire constitutionnelle française de la Révolution Française aux débuts de la Vème République. Il faut donc lister les Constitutions entrant dans le périmètre identifié et identifier leurs types de régimes et leurs modalités de séparation des pouvoirs. Parmi les éléments de connaissance attendus, du plus général au plus technique : Montesquieu, De l'esprit des lois, Pouvoir législatif, Pouvoir exécutif, Pouvoir judiciaire, Checks and balances (freins et contrepoids), Régime présidentiel, Régime parlementaire, Confusion des pouvoirs, Indépendance de la justice, Responsabilité politique du gouvernement, Motion de censure, Dissolution de l'assemblée, Contrôle de constitutionnalité, État de droit, Souveraineté, Régime d'assemblée, Parlementarisme dualiste, Parlementarisme moniste, Rationalisation du parlementarisme, Veto suspensif du roi, contreseing ministériel, motion de censure, dissolution, contreseing, shutdown, confiance, investiture, incompatibilités, mid-terms, impeachment, mais aussi épisodes historiques majeurs comme la crise du 16 mai 1877, ou encore le coup d'Etat de Louis-Napoléon Bonaparte du 2 décembre 1851 ou encore les ordonnances de Saint-Cloud de juillet 1830... mais également les décisions Marbury v. Madison de 1803 ou Liberté d'Association de 1971...

→ surtout, la question que soulève le sujet est la suivante : quels sont les avantages et les inconvénients du régime parlementaire vis-à-vis du régime présidentiel ? la juridiction constitutionnelle remet-elle en cause la séparation des pouvoirs ou au contraire, en est-elle la garante ?

3- Une fois cet exercice de « brainstorming » effectué, les différents éléments rassemblés et hiérarchisés, il fallait faire émerger de la comparaison et de la confrontation de ces éléments une problématique. Attention, il s'agit d'une problématique de droit constitutionnel (non d'histoire ou de philosophie). Cela signifie que la problématique doit comporter une ou plusieurs de ces quatre dimensions, si possible les quatre :

- une dimension descriptive visant le droit positif ;
- une dimension analytique portant sur l'analyse de ce droit positif ;

- une dimension comparative de comparaison des différents droits positifs entre eux ;
- une dimension normative portant appréciation des meilleures solutions juridiques dégagées.

Par exemple :

- la distinction entre régime parlementaire et présidentiel au regard des théories traditionnelles de la séparation des pouvoirs est-elle toujours pertinente aujourd'hui ?
- quel est le meilleur système pour garantir la séparation des pouvoirs ?

5- Une fois la problématique dégagée, rédigez votre plan au brouillon ; ce dernier doit ABSOLUMENT être structuré en deux parties, deux sous-parties et si possible un ou deux paragraphes par sous-partie.

6- Une fois le plan dégagé, rédigez votre introduction au brouillon. Cette introduction doit « accrocher » le lecteur par une citation ou un fait d'actualité, puis définir le sujet, soulever son intérêt, amener la problématique, formuler la problématique, de préférence sous forme d'une question (vous pouvez également souligner votre problématique) et enfin annoncer le plan.

7- Rédigez, concluez, relisez. C'est terminé !

NB / Pour l'accroche, pensez à l'article 16 de la DDHC : « une société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution ».

## B. Sujet 2 Questions

Il fallait répondre à la question numéro 1 (« mini-dissertation ») en suivant un plan apparent en deux parties, et structurer les réponses aux autres questions en paragraphes. La plupart des questions comportaient des « points bonus » si bien que la meilleure note s'approche du 20/20 (note la plus basse : 0/20). Voici le barème de points utilisé pour la notation - attention, des points peuvent être retirés en cas d'erreur ou de confusion, ou ajoutés en cas d'« effort » notable d'articulation des idées.

### 1- Traitez synthétiquement le sujet suivant : « La Constitution des États-Unis » (8 points)

→ Attention, pour cette question sur 8 points, il s'agit d'une mini-dissertation. Il faut donc traiter le sujet de façon problématisée et à l'aide d'un plan en deux parties.

#### Problématique et plan 2 points

##### Généralités 2 points

- Constitution de 1787 (0.5 point)
- 10 amendements en 1791, « Bill of Rights » (0.5 point)
- Rigidité absolue (0.5 point)
- Proposition d'amendement 2/3 du Congrès, ou Parlements des 2/3 des États, Ratification par ¾ des États (0.5 point)

##### Exécutif et législatif 2.5 points

- Régime présidentiel (0.5 point), séparation stricte des pouvoirs (0.5 point)
- Chambre des Représentants 435 membres élus pour 2 ans (0.5 point)
- Sénat 100 membres, 2 par État, pour 6 ans (0.5 point)
- Mode d'élection du Président : SU indirect, système de grands électeurs (0.5 point)

##### Judiciaire 1.5 point

- Cour Suprême, 9 juges nommés à vie par le Président (0.5 point)

- Contrôle de constitutionnalité a posteriori (0.5 point)
- Marbury v Madison 1803 (0.5 point)

## 2- Analysez, en constitutionnaliste, l'article suivant (6 points)

**Article 13. « La personne du roi est inviolable et sacrée. Ses ministres sont responsables. Au roi seul appartient la puissance exécutive. »**

### Contexte : 2 points

- Charte de 1814
- Restauration
- Charte octroyée : Louis XVIII, Charles X

### Enjeu : 2 points

- Responsabilité : devant le roi ou l'assemblée, gouvernement monarchique ou parlementaire, parlementaire moniste ou dualiste

### - Question de la pratique : 2 points

Comparaison avec la Charte de 1830

## 3- Qu'appelle-t-on conventions de la Constitution au Royaume-Uni ? Illustrez avec des exemples. (4 points)

### - Définition : 2 points

Constitution « coutumière »

Règles constitutionnelles non-écrites mais non justiciables

### Exemples : 2 points

- premier ministre,
- nomination du PM,
- dissolution,
- veto royal

## 4- A quel mécanisme est associée l'expression suivante : « le gouvernement est responsable devant le Parlement » ? Illustrez avec un exemple tiré de l'histoire constitutionnelle française (2 points)

- La motion de censure : 1 point
- Exemple : 1 point

## III. Cours : Présentation générale de la Vème République

### I. La genèse de la Vème République : un compromis sur le régime parlementaire

#### A. La mise en place de la Constitution de 1958

- 1- Révision de la Constitution de 1946 : procédure de l'article 90 et mise en œuvre
- 2- Le processus de rédaction de la Constitution de 1958 : loi du 3 juin 1958 et mise en œuvre

#### B. Influences sur le texte constitutionnel de la Vème République

- 1- Influences croisées de Michel Debré et de Charles De Gaulle

2- Compromis : la rationalisation du parlementarisme

## **II. Les évolutions de la Vème République : la présidentialisation du régime**

*A. Évolution formelle : les révisions constitutionnelles*

1. L'élection au suffrage universel direct (1962)
2. Le quinquennat (2000) et la limitation du nombre de mandats successifs (2008)

*B. Évolutions informelles par la pratique politique*

1. Apparition et renforcement du fait majoritaire à partir de 1962
2. Apparition (1986) et neutralisation (2000) de la cohabitation

## **IV. Exercice de méthodologie : dissertation**

**Sujet de dissertation : Parlementarisme et présidentialisme sous la Vème République**

Réfléchissez à un plan et à une problématique pour la séance prochaine.  
Bon courage !

## Bulletin de liaison n°2

### I. Regroupement n. 2

Ce regroupement, qui s'est tenu le samedi 14 mars 2026 sur Zoom, portait sur : « L'exécutif : le Président et le Gouvernement », correspondant aux cours audio n. 2 et 3 « Le Président de la République » et « Le Gouvernement », aux thèmes 3 et 4 du document de travail « L'exécutif sous la Vème République » et aux thèmes 3 et 4 du cours numérique « Le Président de la République » et « Le Gouvernement ».

### II. Quizz portant sur le regroupement n. 1

- **1. Quelles étaient les cinq conditions de fond posées par les parlementaires de la IVème République au Général De Gaulle concernant la future Constitution de 1958 ?**

→ 1) Seul le suffrage universel est la source du pouvoir ; c'est du suffrage universel que dérive le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ; 2) Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés de façon à ce que le gouvernement et le Parlement assume chacun pour sa part et sous sa responsabilité la plénitude de ses attributions ; 3) Le gouvernement doit être responsable devant le parlement ; 4) L'autorité judiciaire doit demeurer indépendante pour être à même d'assurer le respect des libertés essentielles telles qu'elles sont définies par le préambule de la Constitution de 1946 et par la Déclaration des Droits de l'Homme à laquelle elle se réfère ; 5) La Constitution doit organiser les rapports de la République avec les peuples qui lui sont associés.

- **2. Lorsque l'on parle du compromis entre M. Debré et le général De Gaulle sur la nature de la Vème République, de quoi s'agit-il ?**

→ La vision présidentialisante d'un général De Gaulle chef de guerre s'oppose à la vision parlementariste d'un Michel Debré haut fonctionnaire. Dans son discours de Bayeux du 16 juin 1946, De Gaulle prône une séparation plutôt stricte des pouvoirs, l'élection du président « par un collège électoral beaucoup plus large que le Parlement », ou encore un président « au-dessus des partis ». Le compromis entre les deux hommes porte sur le parlementarisme rationalisé, qui organise la prééminence de l'exécutif tout en s'inscrivant pleinement dans le cadre d'un régime parlementaire. Le compromis entre les deux hommes se brise lorsque le Président de la République décide d'organiser un référendum pour mettre en place l'élection du Président au suffrage universel direct – le général De Gaulle remercie son premier ministre Michel Debré en avril 1962 et le remplace par Georges Pompidou.

- **3. Par rapport à la théorie des cycles constitutionnels de M. Hauriou, que représente l'avènement de la Vème République ?**

→ Selon la théorie des cycles constitutionnels élaborée par le juriste Maurice Hauriou, l'histoire constitutionnelle de la France suit des cycles qui se décomposent en trois temps : « 1° une période révolutionnaire de gouvernement des assemblées ; 2° une période de dictature exécutive ; 3° une période parlementaire. » On peut considérer que la France a déjà connu trois cycles, comme suit :

- Cycle 1 : 1° Constituante et Convention ; 2° Directoire, Consulat, Empire ; 3° Restauration et Monarchie de Juillet.

- Cycle 2 : 1° Constituante de 1848 ; 2° Second Empire autoritaire, 3° Second Empire libéral.

- Cycle 3 : 1° IIIème République, 2° Vichy, 3° IVème République.

La Vème République marque-t-elle la revanche de l'exécutif, ou un compromis parlementaire

fonctionnel ?

- **4. Comment le général De Gaulle a-t-il fait adopter sa révision constitutionnelle de 1962? Quelle fut la réaction du Parlement ?**

→ Le général De Gaulle décide de faire adopter sa révision constitutionnelle par la voie du référendum de l'article 11. Le Parlement réplique en déposant une motion de censure le 4 octobre 1962, la seule à avoir jamais abouti à ce jour. Le gouvernement de Pompidou est renversé. Le général De Gaulle réplique par une dissolution de l'Assemblée le 10 octobre 1962. Le référendum a lieu le 28 octobre 1962. Les nouvelles élections, qui ont lieu les 18 et 25 novembre 1962, offrent une majorité au général De Gaulle qui renomme Pompidou premier ministre.

- **5. Combien de cohabitations la France a-t-elle connues ?**

→ Il y a eu trois cohabitations sous la Vème République.

1986 – 1988 F. Mitterrand – J. Chirac dite « cohabitation de combat »

1993 – 1995 F. Mitterrand – E. Balladur dite « cohabitation de velours »

1997- 2002 J. Chirac – L. Jospin dite « cohabitation de législature »

### III. Cours

#### I. Le Président, « clef de voûte » des institutions ?

**L'article 5** de la Constitution dispose : « Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités. »

##### A. Le statut du Président

1-Irresponsabilité politique : sauf réélection, référendum et « impeachment » (destitution) de l'article 68 « en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat ».

2-Immunité juridictionnelle : immunité pendant la durée de son mandat, mais juridiction de la Cour Pénale Internationale reconnue art 53-2.

##### B. Les pouvoirs du Président

1- Pouvoirs « propres » non soumis à contreseing : nomination du premier ministre art 8 alinéa 1, référendum art 11, dissolution art 12, pleins pouvoirs art 16, droit de message art 18, saisine du Conseil Constitutionnel art 54 et 61, nomination de trois membres du Conseil Constitutionnel art 56.

2- Pouvoirs soumis à contreseing : pouvoir de nomination des membres du gouvernement art 8 al 2, pouvoir de nomination et pouvoir réglementaire (décrets délibérés en Conseil des Ministres) art 13, promulgation de la loi art 10.

#### II. Le Premier Ministre, « fusible » de l'édifice institutionnel ?

**L'article 20** de la Constitution dispose : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration et de la force armée. Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50. »

### A. Le statut du Premier ministre

1-Responsabilité politique : contreseing des actes du Président ; confiance et motion de censure art 49 et 50 mais régime des incompatibilités art 23.

2- Responsabilité pénale : durant l'exercice du mandat devant la Cour de Justice de la République art 68-1 « Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis. Ils sont jugés par la Cour de justice de la République. La Cour de justice de la République est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent de la loi. »

### B. Les compétences du Premier ministre

1- Compétences du Premier ministre : « Le Premier Ministre dirige l'action du gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires. » : pouvoir réglementaire général et de nomination art 21, initiative des lois art 39, contreseing des actes du Président de la République art 19.

2- Compétences collégiales du gouvernement: ordonnances de l'art 38, état de siège art 36, mais aussi déclaration de l'état d'urgence (loi de 1955) – compétences individuelles des ministres : contreseing des actes du Premier Ministre art 22.

Remarques conclusives : système “semi-présidentiel” ou “monarchie républicaine” (M. Duverger) ?

## IV. Exercice : Méthodologie

Question : Quelle est la différence entre les quatre sujets suivants de dissertation ?

- Sujet 1 : L'exécutif sous la Vème République
- Sujet 2 : Les rapports entre le Président et le gouvernement sous la Vème République
- Sujet 3 : La Vème République instaure-t-elle un régime parlementaire moniste ou dualiste ?
- Sujet 4 : La Vème République, une « monarchie républicaine » ?

Réponse : le niveau de problématisation du sujet.

ATTENTION : dans tous les cas, il faut faire un effort de formulation d'une nouvelle problématique.

## V. Exercice : A faire à la maison

Le Président de la République est le chef des armées – art. 15.

Le Premier Ministre est responsable de la défense nationale – art. 21.

Question : Comment s'articulent les pouvoirs du Président et du Premier Ministre en cas de guerre ?

Cas pratique : En 2027, en situation de cohabitation, le Président et le Premier Ministre sont en désaccord sur l'envoi de troupes à l'étranger pour participer à une opération de sécurisation d'un détroit. Le Président souhaite engager les forces armées, le Premier Ministre s'y oppose. Vous êtes consulté-e par le Premier Ministre qui souhaiterait connaître ses options pour s'opposer au Président.

## Bulletin de liaison n°3

### I. Regroupement n. 3

Ce regroupement, qui s'est tenu le samedi 28 mars 2026 sur Zoom, portait sur : « Le Parlement et la procédure législative » correspondant au cours audio n. 4 et 5 « Le Parlement » et « La collaboration des pouvoirs », aux thèmes 5 et 6 du document de travail « Le Parlement » et « La collaboration des pouvoirs » ainsi qu'aux thèmes 5 et 6 du cours numérique « Le Parlement » et « Les relations entre l'exécutif et le législatif ».

### II. Quizz portant sur le regroupement n. 2

- **Question 1 : Qu'est-ce que le contreseing ?**

→ Sous réserve des exceptions énumérées à l'article 19 de la Constitution, les actes du Président de la République sont soumis, sous peine de nullité, au contreseing ministériel. Le contreseing ministériel est la signature du premier ministre sur les actes du président de la République. Le Premier Ministre est responsable politiquement devant le Parlement des actes qu'il a contresignés.

- **Question 2 : Quels sont les pouvoirs propres du Président ?**

→ Les « pouvoirs propres » du Président sont les pouvoirs que le Président exerce sans le concours du Premier Ministre ou d'une autre autorité. Ces actes ne sont pas soumis à contreseing. Ils sont détaillés à l'article 19 de la Constitution : nomination du Premier Ministre (article 8), organisation d'un référendum (article 11), pouvoir de dissolution (article 12), droit de message au Parlement (article 18), nomination de 3 membres du Conseil Constitutionnel y compris son président (article 56), saisine du Conseil Constitutionnel concernant la ratification des traités (article 54), saisine du Conseil Constitutionnel concernant les lois ordinaires (article 61). Surtout, le Président dispose du pouvoir propre de se doter des pleins pouvoirs (art 16).

- **Question 3 : Le droit de dissolution sous la Vème République**

→ Le droit de dissolution est un pouvoir propre du Président de la République. Cette caractéristique éloigne le système de la Vème République d'un régime parlementaire classique et introduit un déséquilibre au sein des rapports entre l'exécutif et le législatif – le Parlement ne pouvant pas « atteindre » le Président par une motion de censure, celle-ci ne s'exerçant qu'à l'égard du gouvernement. Alors que depuis la crise du 16 mai 1877, le droit de dissolution était tombé en désuétude (une seule utilisation sous la IVème), la dissolution a été utilisée cinq fois depuis 1958 : 1962, 1968, 1981, 1988, 1997.

- **Question 4 : Quels sont les différents pouvoirs d'urgence à la disposition de l'exécutif ?**

→ Deux états d'exception sont décidés en Conseil des Ministres : l'état de siège de l'article 36 de la Constitution, et l'état d'urgence en application de la loi sur l'état d'urgence du 3 avril 1955. Le Président dispose quant à lui des pleins pouvoirs de l'article 16.

- **Question 5 : Pourquoi dit-on du Premier Ministre qu'il est le « fusible » ?**

→ Le Premier Ministre est responsable devant le Parlement, contrairement au Président de la République. Il « saute » lorsque le Président se met en danger via des politiques publiques contestées

au Parlement (ou dans la rue), soit via une décision du Président, soit via la motion de censure. On dit également que le Premier Ministre est le « paratonnerre » du Président.

- **Question BONUS** : Comment s'articulent les pouvoirs du Président et du Premier Ministre en cas de guerre ?

→ La Constitution ne délimite pas clairement les attributions de chacun. En vertu de l'article 15, « Le Président de la République est le chef des armées » mais, selon l'article 20, « Le gouvernement dispose de la force armée », précisé par l'article 21, « Le Premier Ministre est responsable de la défense nationale ». Si la Constitution semble donner au Premier ministre un rôle-clé dans la défense nationale, en pratique, étant donné la primauté présidentielle, la décision d'engagement dans la guerre, en dehors de toute déclaration de guerre régie par l'article 35, relève du Président. La prérogative d'utilisation des forces de dissuasion nucléaire appartient au Président de la République en vertu du Code de Défense, et son exercice ne requiert pas de contreseing ministériel. Quant au Parlement, en vertu de l'article 35, son rôle se limite à autoriser la prolongation de l'engagement des forces armées au-delà de quatre mois.

### III. Cours

Prolégomènes :

- *Art. 24 de la Constitution sur le Parlement* :

Le Parlement (composé de l'Assemblée Nationale et du Sénat) a deux missions principales : « voter la loi » et « contrôler l'action du gouvernement ».

- *Art. 34 et 37 de la Constitution sur la répartition du domaine de la loi et du règlement* :

Les matières énumérées à l'article 34 doivent faire l'objet de lois. Les autres matières relèvent du domaine réglementaire (article 37).

#### I. La Procédure législative, dominée par l'exécutif

##### A. La procédure ordinaire

1- *Initiative et examen* : projet (gouvernement) vs proposition (parlement), examen en commission avec dépôt d'amendements, inscription à l'ordre du jour pour discussion en séance plénière ; vote par article puis sur l'ensemble du texte ;

2- *La « navette parlementaire »* : procédure en entonnoir entre les deux assemblées, commissions mixtes paritaires (7 députés 7 sénateurs) réunies à l'initiative du PM ou des Présidents des Assemblées, dernier mot à l'Assemblée.

##### B. Les ordonnances de l'article 38

1- *Loi d'habilitation parlementaire* : le gouvernement peut être autorisé à « légiférer » par ordonnances grâce à une loi d'habilitation ; cette dernière doit détailler la durée de l'habilitation et la matière sur laquelle elle porte ;

2- *Loi de ratification parlementaire* : si la loi de ratification n'est pas déposée dans les temps sur le bureau d'une des deux assemblées, alors les ordonnances sont caduques ; si la loi de ratification est déposée dans les temps, les ordonnances acquièrent valeur législative.

#### II. La mise en jeu de la responsabilité du gouvernement, très encadrée

##### A. Confiance et motion de censure

1- *Confiance* : procédure détaillée à l'article 49 alinéa 1 ; vote de confiance à la suite d'une déclaration

de politique générale du Premier Ministre ; vote à la majorité absolue des suffrages exprimés ; procédure relativement peu utilisée car non obligatoire ; depuis 1958, un seul vote de confiance a été rejeté par les députés, le 8 septembre 2025, contre le gouvernement de François Bayrou.

2- *Motion de censure* : procédure détaillée à l'art 49 alinéa 2 : motion déposée par au moins 1/10ème des députés ; délai de réflexion de 48h ; vote à la majorité absolue des membres de l'Assemblée Nationale (289 députés) ; une seule motion de censure spontanée a abouti depuis 1958, le 4 octobre 1962, contre le gouvernement de Georges Pompidou.

#### B. Engagement de la responsabilité du gouvernement sur un projet de loi

1- *Procédure* : détaillée à l'article 49 alinéa 3 ; décision en Conseil des Ministres ; discours du Premier Ministre à l'Assemblée ; les députés ont 24h pour déposer une motion de censure ; délai de réflexion de 48h ; vote à la majorité absolue des membres de l'Assemblée Nationale (289 députés). Si aucune motion de censure n'est adoptée, le texte est adopté sans débat ni vote ; une seule motion de censure faisant suite à l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 a abouti depuis 1958, le 4 décembre 2024, à l'occasion de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025, contre le gouvernement de Michel Barnier. Il y a eu plus de 100 utilisations de l'article 49 alinéa 3 à ce jour.

2- *Encadrement de la procédure* : depuis la révision constitutionnelle de 2008, le gouvernement ne peut utiliser l'article 49 alinéa 3 que sur les projets de loi de finances, les projets de loi de financement de la sécurité sociale et sur un seul autre projet ou proposition de loi par session parlementaire.

*Conclusion* : La révision constitutionnelle du 23 juin 2008, un rééquilibrage au profit du Parlement?

### **IV. Exercice**

Pour notre prochain regroupement, réfléchissez aux questions suivantes (éléments de réponses, et si possible problématique et plan) :

1- Sur les rapports entre l'exécutif et le législatif :

Comparez les articles 18 et 49 de la Constitution, et analysez la nature de la Vème République à l'aune de cette comparaison.

2- Sur la révision constitutionnelle inscrivant la liberté de recourir à l'IVG dans la Constitution : a- quelle a été la procédure suivie et comment expliquer le choix de cette procédure b- pourquoi a-t-elle été inscrite à l'article 34 et comment expliquer ce choix. Pour chacune des questions, identifiez quelles auraient pu être les autres choix possibles et avec quelles conséquences juridiques.

## Bulletin de liaison n°4

### I. Regroupement n. 4

Ce regroupement, qui s'est tenu en deux parties les samedis 11 et 18 avril 2026 sur Zoom, portait sur : « La hiérarchie des normes et le Conseil Constitutionnel » correspondant aux audio n. 7 et 8 « Le pouvoir juridictionnel » et « La hiérarchie des normes et le contrôle de constitutionnalité » ; aux thèmes 7, 8, 9 du document de travail « La hiérarchie des normes », « Le pouvoir juridictionnel », « Le contrôle de constitutionnalité » ainsi qu'aux thèmes 8 et 10 du cours numérique « Le pouvoir juridictionnel » et « Constitution et hiérarchie des normes ».

### II. Quizz portant sur le regroupement n. 3

1. Comment caractériser le bicaméralisme sous la Vème République ?

- Le bicaméralisme est inégalitaire au profit de l'Assemblée Nationale.
- Dans la procédure législative, en cas de désaccord persistant entre les deux chambres, l'Assemblée Nationale a le dernier mot (article 45 alinéa 4). Par ailleurs, les projets de lois de finances et de financement de la Sécurité Sociale doivent être déposés en premier lieu sur le bureau de l'Assemblée Nationale (article 39).
- Le gouvernement n'est responsable que devant l'Assemblée Nationale (la procédure diffère en cela de la IIIème République). Seule l'Assemblée Nationale peut renverser le gouvernement selon la procédure de l'article 49 alinéa 2 et donner ou non sa confiance au gouvernement selon la procédure de l'article 49 alinéa 1.

2. Quels sont les différents moyens à la disposition de l'exécutif lui permettant d'éviter ou de minimiser le débat sur ses projets de lois au sein du parlement ?

- Vote bloqué art. 44 alinéa 3 (gouvernement)
- Procédure accélérée art 45 alinéa 2 (gouvernement)
- Procédure d'engagement de la confiance sur un texte art 49 alinéa 3 (gouvernement)
- Ordonnances de l'article 38 (gouvernement)
- Délais et mise en œuvre par ordonnances art 47 et 47-1 (gouvernement)
- Pleins pouvoirs de l'article 16 (président)
- Référendum législatif de l'article 11 (président)

3. Dans quelles conditions la loi peut-elle être adoptée en dehors de la procédure parlementaire?

- Ordonnances par habilitation législative : article 38 (gouvernement)
- Ordonnances sur fondement des pleins pouvoirs : article 16 (président)
- Ordonnances par habilitation référendaire : article 11 (président) [rare]

4. Quelles matières relèvent du domaine de la loi ? Quelles matières relèvent du domaine du règlement ?

- L'Art 34 énumère les matières relevant du domaine de la loi ; L'Art 37 dispose que toutes les matières non énumérées à l'article 34 relèvent du domaine réglementaire. Les matières de l'article 34 relèvent de la compétence du parlement ; celles de l'article 37 de la compétence du gouvernement. Le Premier Ministre dispose de la compétence d'édicter des règlements (Art 21 : « Il [le Premier Ministre] exerce le pouvoir réglementaire »).

5. Quelle est la procédure de l'article 49 alinéa 3 ?

- 1. Décision en Conseil des Ministres; 2. Annonce par le Premier Ministre à l'Assemblée Nationale ; 3. Les députés ont 24 heures pour réunir un dixième de leurs membres afin de déposer une motion de censure puis la voter à la majorité absolue des membres de l'Assemblée Nationale (289) 48 heures plus tard ; 4. Si la motion

de censure n'est pas déposée ou qu'elle échoue, le texte est adopté sans vote ni débat.

### **III. Cours : La hiérarchie des normes et le Conseil Constitutionnel**

#### **I. Le Conseil Constitutionnel, institution du parlementarisme rationalisé**

##### **A. Fonction et évolution du Conseil Constitutionnel : une juridictionnalisation croissante**

*1- Le Conseil Constitutionnel, « police » de la répartition des domaines de la loi et du règlement*

→ Procédure de déclassement d'une disposition législative (Art 37 alinéa 2) ; procédure d'irrecevabilité des propositions de lois ou amendements (Art 41) ; saisine obligatoire pour règlements des assemblées (Art 61 alinéa 1).

*2- Le Conseil Constitutionnel, un rôle en pleine expansion*

→ Trois grandes révolutions : le juge constitutionnel devient garant des droits et libertés (1971) ; ouverture de la saisine à 60 députés et 60 sénateurs (1974) ; introduction de la QPC (2008).

→ Trois nuances à apporter : le juge constitutionnel ne contrôle ni les lois référendaires (1962), ni la conformité des lois aux traités internationaux (1975), ni les lois de révision constitutionnelle (2003).

##### **B. Composition et modes de nomination du Conseil Constitutionnel : un organe politique**

*1- La composition*

→ Neuf membres nommés pour 9 ans, mandat non renouvelable, et renouvelés par tiers tous les trois ans ; aucune compétence juridique requise ; anciens présidents de la République membres de droit à vie ; rôle du secrétaire-général du Conseil Constitutionnel.

*2- Les modes de nomination :*

→ Trois des membres sont nommés par le Président de la République, trois par le président de l'Assemblée nationale, trois par le président du Sénat – art. 56 ; depuis la révision de 2008, nomination peut être bloquée par vote d'au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des commissions des lois des deux assemblées.

#### **II. Le contrôle de constitutionnalité des lois et son évolution**

##### **A. Les différents types de contrôles : a priori et a posteriori**

*1- Le contrôle historique : le contrôle a priori*

→ Saisine obligatoire Art 61 alinéa 1 et saisine facultative Art 61 alinéa 2 ; contrôle abstrait ; avant promulgation de la loi ; effet *erga omnes* des décisions : censure de la loi.

*2- Le contrôle introduit en 2008 : le contrôle a posteriori*

→ QPC soulevée au cours d'un procès par particulier ; contrôle prioritaire par rapport au contrôle de conventionalité ; juridiction saisie transmet ou non (premier filtre) la QPC au Conseil d'Etat ou à la Cour de Cassation qui transmet ou non (second filtre) la QPC au Conseil Constitutionnel qui statue ; contrôle abstrait ; après promulgation de la loi ; effet *erga omnes* des décisions : abrogation de la loi.

##### **B. Les décisions du Conseil : garantie du respect de la hiérarchie des normes**

*1. Le bloc de constitutionnalité : normes écrites et principes dégagés par le juge*

→ Normes écrites : Constitution « numérotée », et depuis 1971, préambule renvoyant à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, préambule de 1946 mentionnant les « principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps » et Charte de l'environnement de 2004.

→ Principes dégagés par le juge : Principes Fondamentaux reconnus par les Lois de la République (PFRLR) dont le préambule de 1946 fait mention – ces principes se fondent sur des lois républicaines antérieures à 1946 ; objectifs de valeur constitutionnelle (OVC) ; et « principes de valeur constitutionnelle ».

2. *La place des traités internationaux : valeur infra-constitutionnelle*

→ La place des traités internationaux : valeur supra-législative art 55 et infra-constitutionnelle.

→ La place des normes européennes (droit primaire et dérivé) : valeur supra-législative art 55 et infra-constitutionnelle ; mention spéciale à l'art 88-1.

#### **IV. Exercice de méthodologie : Analyse de jurisprudence**

Lecture d'extraits de décisions des hautes juridictions françaises sur la hiérarchie des normes – Document de travail pp. 92-104

- Conseil d'Etat, 30 octobre 1998, Sarran Levacher et autres
- Cour de Cassation, 2 juin 2000, Fraisse

→ La Constitution est au sommet de la hiérarchie des normes : la suprématie de la Constitution en droit interne est reconnue par les juridictions suprêmes.

- Conseil Constitutionnel, 15 Janvier 1975, IVG

→ Le Conseil Constitutionnel ne contrôle pas la conformité des lois aux traités internationaux.

\*\*\*\*

#### **Pour la prochaine séance :**

Lisez et analysez la → décision 71-44 DC du 16 juillet 1971, Liberté d'Association

Lisez et analysez les → questionnaires d'audition des membres du Conseil Constitutionnel

# Droit Constitutionnel

Licence 1 S1  
2025/2026

## Modalités de remise

La date de remise est indiquée dans l'espace de la matière sur la plateforme de l'IED-EDS. Les devoirs doivent être déposés en ligne, au format PDF, dans l'espace dédié sur la plateforme de l'IED-EDS.

Veillez à respecter la date de remise. Aucun envoi par mail ne sera accepté.

## Présentation de la copie

Vous devez indiquer en tête de la copie vos nom, prénom, numéro d'étudiant, adresse personnelle, la formation suivie et l'université de rattachement.

Sauf mention contraire dans le sujet, les devoirs ne doivent pas dépasser quatre pages en format PDF, police Times, corps de police 12, interligne 1,5.

## Étudiants boursiers

**Les étudiants boursiers sont dans l'obligation de rendre un nombre défini de devoirs**

- L1 et L2 : 2 devoirs obligatoires par matière fondamentale

# Devoir n° 2

## Sujet

**1. Traitez, à l'aide d'un plan problématisé en deux parties et deux sous-parties, le sujet suivant : « Le Parlement sous la Ve République » (8 points)**

**2. Analysez et commentez, en juriste, l'article suivant de la Constitution du 4 octobre 1958. (6 points)**

**Article 49 alinéa 3.** – Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté sauf si une motion de censure est déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent et votée. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.

**3. Qu'est-ce que la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) ? Détaillez ses modalités de mise en œuvre et ses effets. Illustrez avec un exemple. (4 points)**

**4. Qu'est-ce qu'une ordonnance ? Illustrez avec un exemple. (2 points)**

# Droit Constitutionnel

Licence 1 S1  
2025/2026

## Modalités de remise

La date de remise est indiquée dans l'espace de la matière sur la plateforme de l'IED-EDS.  
Les devoirs doivent être déposés en ligne, au format PDF, dans l'espace dédié sur la plateforme de l'IED-EDS.

Veillez à respecter la date de remise. Aucun envoi par mail ne sera accepté.

## Présentation de la copie

Vous devez indiquer en tête de la copie vos nom, prénom, numéro d'étudiant, adresse personnelle, la formation suivie et l'université de rattachement.

Sauf mention contraire dans le sujet, les devoirs ne doivent pas dépasser quatre pages en format PDF, police Times, corps de police 12, interligne 1,5.

## Étudiants boursiers

**Les étudiants boursiers sont dans l'obligation de rendre un nombre défini de devoirs**

- L1 et L2 : 2 devoirs obligatoires par matière fondamentale

## Devoir n° 1

Sujet

**Traitez, sous forme de dissertation et à l'aide d'un plan problématisé en deux parties et deux sous-parties, le sujet suivant :**

**« La cohabitation sous la Ve République »**



# Droit constitutionnel 2

## Licence 1

Épreuve de rattrapage 2023

Semestre 2 - UE 1

Durée de l'épreuve : 3 heures

**Documents autorisés :** Aucun

**Présentation de la copie :**

- Votre copie doit être anonyme.

*Portez attention à l'orthographe, au style ainsi qu'à la présentation.*

## Sujet

**Vous traiterez l'un des deux sujets au choix.**

### Dissertation :

Le Conseil Constitutionnel sous la V<sup>e</sup> République

### Questions :

1. Traitez de façon problématisée, à l'aide d'un plan en deux parties, le sujet suivant :  
« La révision constitutionnelle sous la V<sup>e</sup> République » (8 points)
2. Après avoir rappelé la procédure régissant la motion de censure sous la V<sup>e</sup> République, vous analyserez les moyens de sa mise en œuvre (6 points).
3. Comment est fixé l'ordre du jour à l'Assemblée Nationale ? (4 points).
4. Quels textes font partie du « bloc de constitutionnalité » ? (2 points).



Commission des Lois constitutionnelles,  
de la législation et de l'administration générale  
de la République



Paris, le 17 février 2022

**Audition à l'Assemblée nationale de Mme Jacqueline Gourault,  
en vue de sa nomination, sur proposition du Président de la République, en qualité de  
membre du Conseil constitutionnel**

Questionnaire de M. Guillaume Larrivé, rapporteur



1. Qu'est-ce que l'État de droit ? Cette notion est-elle définie par la Constitution ?

La Constitution comprend des principes qui définissent l'Etat de droit. En premier lieu, l'Etat de droit implique le respect de la hiérarchie des normes, par laquelle chaque norme tire sa validité de sa conformité aux règles supérieures. En vertu de ce principe, les compétences des différentes institutions sont précisément définies et les normes qu'elles édictent ne sont valables qu'à condition de respecter l'ensemble des normes de droit supérieures (décisions administratives, règlements, principes généraux du droit, lois, engagements internationaux, lois organiques et Constitution). C'est pourquoi l'article XVI de la Déclaration des droits de l'homme et du Citoyen de 1789, qui appartient au bloc de constitutionnalité, dispose que « toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ». La garantie des droits, ou principe de légalité, impose ainsi à l'ensemble des personnes physiques ou morales, y compris à l'Etat, le respect de l'ordonnancement juridique, dont les ordres juridictionnels sont les garants. En second lieu, tous les sujets de droit sont égaux devant cette ordonnancement juridique, « la loi [étant] la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». En troisième lieu, l'existence de l'État de droit suppose la séparation des pouvoirs et la garantie de juridictions indépendantes, pour trancher les conflits entre les différentes personnes juridiques en appliquant à la fois le principe de légalité et le principe d'égalité. Enfin, l'Etat de droit suppose l'existence d'une Cour constitutionnelle chargée de faire respecter l'ensemble des principes précités, la Constitution déterminant la source, l'étendue et les limites des différents pouvoirs.

2. Le juge constitutionnel énonce des principes. Les crée-t-il ? Si tel est le cas, en vertu de quelle légitimité ? Et selon quelle technique ?

Le bloc de constitutionnalité comprend la Constitution et la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le préambule de la Constitution de 1946 ainsi que la charte de l'environnement de 2004, mais aussi les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, les principes à valeur constitutionnelle, les objectifs à valeur constitutionnelle (par exemple, la sauvegarde de l'ordre public), les principes particulièrement nécessaires à notre

temps énoncés par le Préambule de 1946, comme le droit de grève. Le Conseil constitutionnel, qui tire sa légitimité du rôle d'interprète de la Constitution que le constituant lui a conféré, dégage ces principes à partir d'un certain état de la conscience collective à un moment donné de l'histoire. Ces principes permettent en effet de faire respecter les exigences qui répondent au consensus du corps social. En fonction des questions nouvelles qui lui sont soumises, le Conseil constitutionnel peut être amené à en dégager de nouveaux, même s'il a fait preuve de retenue lors des deux dernières décennies. S'ils ne sont pas tous expressément désignés par la Constitution, le Conseil constitutionnel prend le soin de les fonder sur un texte. Il en est par exemple ainsi du droit de mener une vie familiale normale qui trouve sa source dans le Préambule de 1946 ou du principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère qui trouve son fondement à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du Citoyen. Il rattache également nombre de principes fondamentaux reconnus par les lois de la République aux grandes lois de la troisième République (tel est le cas, par exemple, de la liberté d'association ou d'enseignement).

3. Le Conseil constitutionnel a estimé, en 1975, que l'article 61 de la Constitution ne lui conférait pas « un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement » ; depuis 2000, il estime qu'il n'a pas « un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ». Au fil des années, les techniques de contrôle du juge constitutionnel n'ont cessé de limiter le pouvoir d'appréciation et de décision du Parlement : le contrôle restreint a reculé, le contrôle de proportionnalité a progressé. C'est vrai, notamment, lorsque deux principes constitutionnels ont une portée contraire. Que pensez-vous de cette évolution du contrôle constitutionnel ? Est-elle conforme à l'esprit, sinon à la lettre, de l'article 3 de la Constitution : « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » ?

Quand l'inconstitutionnalité est liée à une appréciation, le Conseil constitutionnel rappelle que l'article 61 de la Constitution ne lui confère pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement (74-54 DC du 15 janvier 1975) et se borne alors à sanctionner une erreur d'appréciation que si elle est manifeste (85-196 DC du 8 août 1995). Cette jurisprudence est appliquée de manière constante par le Conseil constitutionnel. Le contrôle de constitutionnalité exercé n'est donc pas un empiètement sur le pouvoir législatif, mais il impose à ce dernier le respect de la norme suprême. C'est notamment ce qu'a rappelé le Conseil constitutionnel en énonçant que la loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution (85-197 DC du 23 août 1985). Je suis convaincue que le Conseil constitutionnel continuera à être attentif au fait de ne pas excéder son office.

4. La création par le constituant de la « question prioritaire de constitutionnalité » a eu des effets puissants : en dix ans, le Conseil constitutionnel a été saisi 871 fois à ce titre et a censuré 227 lois <sup>(1)</sup>. Ces chiffres signifient que, presque tous les quinze jours désormais, le Conseil constitutionnel annule une disposition législative au motif qu'elle porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution. Qu'en pensez-vous ?

---

(1) De 2010 à 2020, le Conseil constitutionnel a été saisi de 404 QPC par le Conseil d'État et de 467 QPC par la Cour de cassation. Sur la même période, le Conseil constitutionnel a rendu 69 décisions de non-conformité partielle et 158 décisions de non-conformité totale, auxquelles s'ajoutent 120 décisions comportant des réserves d'interprétation. Source : bilan statistique au 30 juin 2020, publié sur le site internet du Conseil constitutionnel.

L'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) a constitué une révolution juridique, qui a marqué un progrès certain en faveur de la garantie des droits et a ainsi conforté notre état de droit. En effet, depuis la révision constitutionnelle de 2008, l'article 61-1 de la Constitution dispose que, lorsqu'à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation. Ainsi, il peut désormais exercer un contrôle de conformité sur des dispositions législatives qui n'avaient pu faire l'objet d'un contrôle a priori. Les justiciables se sont pleinement appropriés cette nouvelle procédure.

D'aucuns ont pu craindre qu'il en résulte une forte instabilité juridique. Toutefois, cette évolution a permis à tous les justiciables de pouvoir évoquer les principes constitutionnels au cours d'un procès, permettant ainsi aux droits et libertés qu'ils protègent, d'irriguer l'ensemble de la société. En outre, les conditions de renvoi et de jugement sur la QPC sont autant de garanties. Le « juge du filtre », Conseil d'Etat ou Cour de cassation, exerce un contrôle du caractère sérieux de la question ; le Conseil constitutionnel est habilité en vertu de l'article 62 à fixer une date d'abrogation des dispositions en cause, pouvoir dont il fait largement usage, et à déterminer les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause. Le Conseil constitutionnel fait usage de cette faculté chaque fois que l'abrogation immédiate d'une disposition législative pourrait avoir des « conséquences manifestement excessives » et veille à aménager un délai permettant au législateur de réparer l'inconstitutionnalité. L'objectif du constituant de donner toute sa place à notre Constitution dans notre ordre juridique a ainsi été atteint, sans qu'il soit porté atteinte à la sécurité juridique. Sur la période 2010-2021, 44 % des QPC ont conduit à des déclarations de non-conformité des dispositions contestées ou à l'expression de réserves d'interprétation.

5. Quel regard portez-vous sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à l'identité constitutionnelle de la France ? Vous semble-t-elle devoir être confirmée ?

La jurisprudence sur l'identité constitutionnelle de la France (décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006) vise à assurer la cohérence entre l'ordre juridique interne et l'ordre juridique de l'Union européenne. Lorsqu'une méconnaissance des droits et libertés protégés par la Constitution trouve son origine dans un acte de l'Union européenne alors que ces droits et libertés sont également protégés par l'ordre juridique européen, le Conseil constitutionnel laisse le soin d'en assurer le respect au juge de la conventionalité – juge administratif et judiciaire – et le cas échéant, à la CJUE. Si en revanche sont en cause des règles et principes relevant de l'identité constitutionnelle de la France, le Conseil constitutionnel en assure lui-même le respect.

Dans sa décision n°2021-940 QPC du 15 octobre 2021, le Conseil constitutionnel a reconnu un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, à savoir l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la force publique.

Le principe du contrôle restreint à l'absence de méconnaissance de l'identité constitutionnelle de la France vise à réserver la place centrale de la Constitution dans notre ordre juridique en

garantissant la protection par le juge constitutionnel de certaines normes spécifiques à l'ordre juridique français, tout en évitant que plusieurs juges aient à exercer des contrôles concurrents.

6. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle de la République fédérale allemande doit-elle inspirer le juge constitutionnel français, s'agissant du contrôle ultra vires de la compétence des institutions de l'Union européenne ?

Rien dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'articulation entre l'ordre juridique national et l'ordre juridique européen ne laisse à ce jour à penser que, à la façon dont a procédé le Tribunal fédéral de Karlsruhe dans son arrêt du 5 mai 2020 sur la politique monétaire de la Banque centrale européenne, il pourrait se reconnaître compétent pour contrôler le respect par les institutions européennes de leur office.

Je ne sais pas si le Conseil aura en débattre dans les prochaines années mais il me semble que, deux ans après cet arrêt et compte tenu des conséquences qu'il a pu avoir pour l'Allemagne mais aussi en termes de stabilité de l'ordre juridique européen, les cours constitutionnelles, partout en Europe, ne peuvent qu'être précautionneuses avant d'envisager de faire leurs ce type de solutions.

7. Vous semble-t-il possible que le Conseil constitutionnel saisisse, à titre préjudiciel, la Cour européenne des droits de l'homme ou la Cour de justice de l'Union européenne ? Si cela est possible, est-ce souhaitable ?

Le Conseil constitutionnel veille à ne pas exercer un contrôle des lois au regard des engagements internationaux de la France, ce qui permet le respect de l'harmonie entre l'office des différents juges.

Toutefois, en cas de nécessité, le Conseil constitutionnel peut poser une question préjudicielle à la CJUE, ainsi qu'il l'a fait dans le cadre d'une QPC (décision n° 2013-314 QPC du 4 avril 2013). En revanche, devant statuer avant la promulgation de la loi dans le délai d'un mois prévu par l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel ne peut saisir la CJUE d'une question préjudicielle afin de lever un éventuel doute sur la portée de la directive. En tout état de cause, les juridictions administratives et judiciaires exercent le contrôle de compatibilité de la loi au regard des engagements européens de la France et peuvent saisir la CJUE à titre préjudiciel. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a été désigné en 2018 comme « haute juridiction nationale » au sens du protocole n° 16 à la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Je suis favorable au dialogue des juges pour maintenir une cohérence entre le contrôle de conventionalité et celui de constitutionnalité, s'agissant de textes qui protègent les mêmes droits fondamentaux.

8. Dans un entretien accordé en 1988 à la revue Pouvoirs, le président François Mitterrand a déclaré, s'agissant de l'article 11, que : « L'usage établi et approuvé par le peuple peut désormais être considéré comme une des voies de la révision, concurremment avec l'article 89. Mais l'article 11 doit être utilisé avec précaution, à propos de textes peu nombreux et simples dans leur rédaction. Sinon, il serait

préférable que la population des Français fût éclairée par un large débat parlementaire. » <sup>(2)</sup> Qu'en pensez-vous ?

Nul n'ignore que le Général de Gaulle a révisé la Constitution en se fondant sur l'article 11 et qu'un débat existe sur la possibilité d'utiliser à nouveau cet article à l'avenir pour fonder une procédure de révision constitutionnelle. Selon l'article 11, un projet de loi peut être soumis au référendum s'il porte sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation et aux services publics qui y concourent, ou s'il vise à autoriser la ratification d'un traité qui aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. L'article 89 organise quant à lui la procédure de révision de la Constitution, qui implique nécessairement que le texte soumis à référendum ait été préalablement adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Le Conseil constitutionnel est obligatoirement consulté sur toutes les mesures relatives à l'organisation d'un référendum en vertu de l'article 60. Avec sa décision Hauchemaille du 25 juillet 2000, il a admis pour la première fois sa compétence juridictionnelle exceptionnelle pour connaître d'un acte préparatoire au référendum, lorsque l'irrecevabilité qui serait opposée au recours risquerait de compromettre gravement l'efficacité de son contrôle des opérations référendaires, vicierait le déroulement général de vote à intervenir ou porterait atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics.

La doctrine a relevé que ce contrôle pourrait, le cas échéant, fournir au Conseil constitutionnel le moyen de s'opposer à ce qu'un référendum organisé sur le fondement de l'article 11 soit utilisé pour réviser la Constitution. Il appartiendrait donc au Conseil constitutionnel, s'il était saisi dans une telle configuration, d'en décider.

9. Le comité consultatif pour une révision de la Constitution, présidé en 1993 par Georges Vedel, avait proposé que l'article 11 fût modifié, s'agissant des projets de loi soumis par le Président de la République au référendum, afin d'indiquer que : « le projet ne peut être soumis au référendum qu'après constatation par le Conseil constitutionnel de sa conformité à la Constitution ». Le constituant a rejeté cette proposition ; en effet, cette suggestion n'a été retenue par aucune des dix-huit révisions constitutionnelles qui se sont succédées depuis lors. Qu'en pensez-vous ?

Le constituant n'a, jusqu'à présent, pas souhaité prévoir un contrôle a priori de la conformité à la Constitution d'un projet de loi soumis au référendum, sans doute en raison de l'article 3 de la Constitution qui dispose que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Il l'a en revanche rendu possible, par le renvoi à une loi organique, s'agissant du référendum d'initiative partagée.

10. Lorsque le Conseil constitutionnel est saisi du décret de convocation d'un référendum au titre de l'article 11 de la Constitution, que doit-il contrôler ?

Depuis la décision Hauchemaille, l'objectif du contrôle des décrets de convocation et d'organisation d'un référendum est d'éviter que le Gouvernement ne fasse fi de la position du

---

(2) Entretien avec François Mitterrand, « Sur les institutions », in revue Pouvoirs, n°45, avril 1988, pp. 131-139.

Conseil constitutionnel et ne s'émancipe du contrôle a priori, par exemple en maintenant des dispositions écartées par le Conseil constitutionnel, lors de sa consultation, comme non conformes à la Constitution ou à la loi, ou en introduisant des dispositions non soumises préalablement au Conseil constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel contrôle la légalité externe et interne de l'acte. Il s'est reconnu ipso facto compétent pour statuer sur des moyens tirés de la méconnaissance de l'article 89 de la Constitution (par exemple du moyen tiré de ce que le texte soumis au référendum n'a pas été voté par le Parlement selon une procédure régulière). S'agissant d'un référendum organisé sur le fondement de l'article 11, certains avancent que le Conseil constitutionnel pourrait, par cette voie du contrôle des actes préparatoires, vérifier qu'un tel référendum n'a pas pour objet de réviser celle-ci. Dans une telle hypothèse, il contrôlerait alors le respect de la procédure prévue par cet article ainsi que l'objet du projet de loi soumis au référendum pour s'assurer de sa constitutionnalité, notamment du respect du champ matériel prévu par cet article (organisation des pouvoirs publics, réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation et aux services publics qui y concourent, ratification d'un traité qui aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions). Ce point n'a pas encore fait l'objet d'une décision du Conseil constitutionnel.

11. Le Conseil constitutionnel est-il compétent pour connaître d'une loi approuvée lors d'un référendum organisé au titre de l'article 11 de la Constitution ? Les décisions n°62-20 DC du 6 novembre 1962 et n° 2014392 QPC du 25 avril 2014 doivent-elles être confirmées ?

Depuis sa décision du 6 novembre 1962, le Conseil constitutionnel se déclare incompétent pour se prononcer sur la conformité d'une loi adoptée par référendum, dans laquelle il voit « l'expression directe de la souveraineté nationale ». Il juge également qu'une QPC ne peut pas porter sur une disposition législative adoptée par référendum (décision n° 2014392 QPC du 25 avril 2014).

12. Votre participation aux délibérations du conseil des ministres ainsi qu'aux débats parlementaires vous a conduite, ces dernières années, à prendre une part active à l'élaboration de nombreuses dispositions législatives susceptibles d'être soumises à l'examen du Conseil constitutionnel. Ces circonstances auront-elles une conséquence sur l'office qui sera le vôtre si vous êtes nommée membre du Conseil constitutionnel ?

Je respecterai strictement les règles de déport appliquées au sein du Conseil constitutionnel. Je m'abstiendrai de délibérer s'agissant notamment des questions sur lesquelles j'ai été amenée à m'exprimer publiquement comme parlementaire ou membre du Gouvernement.