

Année universitaire 2024-2025

Première année de Licence en Droit – semestre 2

Droit constitutionnel – La V^e République

Travaux dirigés

Chargés de CM :

M. Arthur BRAUN
M. Yann SACCUCCI
Mme Aude THEVAND

Chargés de TD :

M. Loïc AVILLADENA
M. Luc BOUCHINET
Mme Nina BURATTIN
M. Quentin CLEMENT
Mme Muriel GAUDU
M. Landry MERESSE
M. Bastien MORELIS
M. Lévi PAQUET

Programme des séances :

Séance 1 : L'instauration de la V^e République
Séance 2 : L'évolution de la V^e République
Séance 3 : Le Président de la République
Séance 4 : Le Gouvernement et ses relations avec le Président
Séance 5 : Mi-parcours
Séance 6 : Le statut du Parlement
Séance 7 : La fonction législative
Séance 8 : Le contrôle du Gouvernement
Séance 9 : Le Conseil constitutionnel

Modalités de notation :

- *Première session*

. Pour les étudiants du régime normal, la moyenne de contrôle continu se compose de trois notes :

- la moyenne de 2 devoirs « maison » (25%),
- une note de mi-parcours : questions à réponses courtes en 1h (25%),
- une note de fin de parcours : dissertation ou commentaire de texte, en 3 h (50%).

La moyenne de TD (DM et mi-parcours) sera modulée en fonction de la participation orale.

. Pour les étudiants dispensés d'assiduité : examen écrit (1h30), de type question de réflexion.

- *Deuxième session*

Pour tous les étudiants (régime normal et dispensés d'assiduité), examen écrit d'1h30 de type question de réflexion.

Séance 1. L'instauration de la V^e République

Travail à réaliser :

Dissertation : De la « Constitution Grévy » à la « Constitution de Bayeux »

NB : des devoirs pourront être ramassés et notés par le chargé de TD.

Document 1. Principaux événements :

Dates	Événements
16 juin 1946	Discours de Bayeux (<i>cf.</i> ci-dessous).
13 mai 1958	Une émeute éclate à Alger permettant le retour du Général de GAULLE sur la scène politique. Création d'un Comité de salut public.
28 mai	Démission du gouvernement de Pierre PFLIMLIN alors Président du Conseil. René COTY, président de la République, appelle alors le Général de GAULLE.
1 ^{er} juin	L'Assemblée nationale accorde l'investiture au gouvernement de de GAULLE. Il devient alors le dernier Président du Conseil de la IV ^e République.
2 juin et 3 juin	L'Assemblée vote 2 lois importantes le 2 juin qui sont promulguées le 3 juin (<i>cf.</i> ci-dessous).
Mi-juin/mi-juillet	La rédaction du texte de l'avant-projet de Constitution est confiée à un groupe de travail dirigé par Michel Debré et quelques membres du Conseil d'État, puis le texte est discuté devant le comité des ministres d'État, présidé par le Général de Gaulle. Michel Debré est le rapporteur du texte.
29 juillet au 14 août	Examen du projet de la future Constitution par le Comité consultatif constitutionnel (<i>cf.</i> ci-dessous).
27 août	Discours de Michel DEBRE devant le Conseil d'État (<i>cf.</i> ci-dessous)
3 septembre	Adoption du projet de Constitution en Conseil des Ministres qui clôt ainsi le processus de réflexion et d'élaboration.
4 septembre	Le Général de Gaulle présente la nouvelle Constitution au peuple.
28 septembre	Référendum pour l'adoption de la Constitution.
4 octobre	Promulgation de la Constitution.

Document 2. Discours du Général de Gaulle prononcé à Bayeux le 16 juin 1946 :

Après l'Appel du 18 juin 1940, le discours du 16 juin 1946 est l'un des plus importants discours du général de Gaulle. Le lieu et le moment sont également symboliques. Bayeux est la première ville libérée par les alliés. Pour le second anniversaire de la libération de la ville, le général de Gaulle choisit Bayeux pour faire sa rentrée politique. De Gaulle a gardé le silence depuis sa démission de la présidence du gouvernement, le 20 janvier précédent. Le projet élaboré par la première Constituante a été rejeté par le peuple français le 5 mai. Une seconde Constituante va se réunir. C'est le moment que choisit de Gaulle, espérant influencer ses travaux, pour exposer ses idées constitutionnelles - jusque-là assez imprécises - dans un discours de référence. Sur le moment, il n'est pas entendu, mais ce sont ces idées qui inspireront la Constitution de 1958.

Dans notre Normandie, glorieuse et mutilée, Bayeux et ses environs furent témoins d'un des plus grands événements de l'Histoire. Nous attestons qu'ils en furent dignes. C'est ici que, quatre années après le désastre initial de la France et des Alliés, débuta la victoire finale des Alliés et de la France. C'est ici que l'effort de ceux qui n'avaient jamais cédé et autour desquels s'étaient, à partir du 18 juin 1940, rassemblé l'instinct national et reformée la puissance française tira des événements sa décisive justification.

En même temps, c'est ici que sur le sol des ancêtres réapparut l'État ; l'État légitime, parce qu'il reposait sur l'intérêt et le sentiment de la nation ; l'État dont la souveraineté réelle avait été transportée du côté de la guerre, de la liberté et de la victoire, tandis que la servitude n'en conservait que l'apparence ; l'État sauvegardé dans ses droits, sa dignité, son autorité, au milieu des vicissitudes du dénuement et de l'intrigue ; l'État préservé des ingérences de l'étranger ; l'État capable de rétablir autour de lui l'unité nationale et l'unité impériale, d'assembler toutes les forces de la patrie et de l'Union Française, de porter la victoire à son terme, en commun avec les Alliés, de traiter d'égal à égal avec les autres grandes nations du monde, de préserver l'ordre public, de faire rendre la justice et de commencer notre reconstruction.

Si cette grande œuvre fut réalisée en dehors du cadre antérieur de nos institutions, c'est parce que celles-ci n'avaient pas répondu aux nécessités nationales et qu'elles avaient, d'elles-mêmes, abdiqué dans la tourmente. Le salut devait venir d'ailleurs.

Il vint, d'abord, d'une élite, spontanément jaillie des profondeurs de la nation et qui, bien au-dessus de toute préoccupation de parti ou de classe, se dévoua au combat pour la libération, la grandeur et la rénovation de la France. Sentiment de sa supériorité morale, conscience d'exercer une sorte de sacerdoce du sacrifice et de l'exemple, passion

du risque et de l'entreprise, mépris des agitations, prétentions, surenchères, confiance souveraine en la force et en la ruse de sa puissante conjuration aussi bien qu'en la victoire et en l'avenir de la patrie, telle fut la psychologie de cette élite partie de rien et qui, malgré de lourdes pertes, devait entraîner derrière elle tout l'Empire et toute la France.

Elle n'y eût point, cependant, réussi sans l'assentiment de l'immense masse française. Celle-ci, en effet, dans sa volonté instinctive de survivre et de triompher, n'avait jamais vu dans le désastre de 1940 qu'une pérépétie de la guerre mondiale où la France servait d'avant-garde. Si beaucoup se plièrent, par force, aux circonstances, le nombre de ceux qui les acceptèrent dans leur esprit et dans leur cœur fut littéralement infime. Jamais la France ne crut que l'ennemi ne fût point l'ennemi et que le salut fût ailleurs que du côté des armes de la liberté. À mesure que se déchiraient les voiles, le sentiment profond du pays se faisait jour dans sa réalité. Partout où paraissait la croix de Lorraine s'écroulait l'échafaudage d'une autorité qui n'était que fictive, bien qu'elle fût, en apparence, constitutionnellement fondée. Tant il est vrai que les pouvoirs publics ne valent, en fait et en droit, que s'ils s'accordent avec l'intérêt supérieur du pays, s'ils reposent sur l'adhésion confiante des citoyens. En matière d'institutions, bâtir sur autre chose, ce serait bâtir sur du sable. Ce serait risquer de voir l'édifice crouler une fois de plus à l'occasion d'une de ces crises auxquelles, par la nature des choses, notre pays se trouve si souvent exposé.

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. Dès que cela fut possible, le peuple français fut donc invité à élire ses constituants, tout en fixant à leur mandat des limites déterminées et en se réservant à lui-même la décision définitive. Puis, une fois le train mis sur les rails, nous-mêmes nous sommes retirés de la scène, non seulement pour ne point engager dans la lutte des partis ce qu'en vertu des événements nous pouvons symboliser et qui appartient à la nation tout entière, mais encore pour qu'aucune considération relative à un homme, tandis qu'il dirigeait l'État, ne pût fausser dans aucun sens l'œuvre des législateurs.

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. Comment et pourquoi donc ont fini chez nous la I^{re}, la II^e, la III^e Républiques ? Comment et pourquoi donc la démocratie italienne, la République allemande de Weimar, la République espagnole, firent-elles place aux régimes que l'on sait ? Et pourtant, qu'est la dictature, sinon une grande aventure ? Sans doute, ses débuts semblent avantageux. Au milieu de l'enthousiasme des uns et de la résignation des autres, dans la rigueur de l'ordre qu'elle impose, à la faveur d'un décor éclatant et d'une propagande à sens unique, elle prend d'abord un tour de dynamisme qui fait contraste avec l'anarchie qui l'avait précédée. Mais c'est le destin de la dictature d'exagérer ses entreprises. À mesure que se fait jour parmi les citoyens l'impatience des contraintes et la nostalgie de la liberté, il lui faut à tout prix leur offrir en compensation des réussites sans cesse plus étendues. La nation devient une machine à laquelle le maître imprime une accélération effrénée. Qu'il s'agisse de desseins intérieurs ou extérieurs, les buts, les risques, les efforts, dépassent peu à peu toute mesure. À chaque pas se dressent, au-dehors et au-dedans, des obstacles multipliés. À la fin, le ressort se brise.

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

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

Tout nous conduit donc à instituer une deuxième Chambre dont, pour l'essentiel, nos Conseils généraux et municipaux éliront les membres. Cette Chambre 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 assemblée 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

Documents 3. Les lois du 3 juin 1958 :

LOI n° 58-520 du 3 juin 1958 relative aux pleins pouvoirs (1).

L'Assemblée nationale et le Conseil de la République ont délibéré,

L'Assemblée nationale a adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit:

Article unique. — Pendant une durée de six mois à dater de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement de la République investi le 1^{er} juin 1958 prendra par décrets, dénommés ordonnances, les dispositions jugées nécessaires au redressement de la nation, qui pourront notamment abroger, modifier ou remplacer les dispositions législatives en vigueur.

Ces décrets ne pourront porter ni sur les matières réservées à la loi par la tradition constitutionnelle républicaine résultant notamment du préambule de la Constitution de 1946 et de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, ni sur l'exercice des libertés publiques et syndicales, ni sur la qualification des crimes et des délits, la détermination des peines qui leur sont applicables, la procédure criminelle, ni sur l'aménagement des garanties fondamentales accordées aux citoyens, ni sur la législation électorale.

Ils seront pris en conseil des ministres, après avis du conseil d'Etat.

En cas d'urgence et d'impossibilité de réunion immédiate du conseil des ministres, spécialement constatées par le texte du décret, celui-ci peut être publié et exécuté avant d'être soumis, après avis du conseil d'Etat, au conseil des ministres. Dans ce cas, le conseil des ministres statue à sa plus prochaine réunion.

Les décrets entreront en vigueur par leur publication au *Journal officiel*.

A l'expiration du délai prévu à l'alinéa premier, ils seront déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale à fin de ratification.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 3 juin 1958.

RENÉ COTY.

Par le Président de la République:

Le président du conseil des ministres,
C. DE GAULLE.

Le ministre d'Etat,
GUY MOLLET.

Le ministre d'Etat,
PIERRE PFLIMLIN.

Le ministre d'Etat,
FÉLIX HOUPHOUËT-BOIGNY.

Le ministre d'Etat,
LOUIS JACQUINOT.

Le garde des sceaux, ministre de la justice,
MICHEL DEBRÉ.

Loi n° 58-520.

TRAVAUX PRÉPARATOIRES (1)

Assemblée nationale :

Projet de loi n° 7232 ;

Lettre rectificative n° 7236 ;

Rapport de M. Verdier, au nom de la commission du suffrage universel, n° 7235 ;

Rapport supplémentaire de M. Teitgen, au nom de la commission du suffrage universel, n° 7237 ;

Discussion et adoption après discussion d'urgence le 2 juin 1958.

Conseil de la République :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 480, session 1957-1958 ;

Rapport de M. Josse, au nom de la commission du suffrage universel, n° 481, session 1957-1958 ;

Discussion et adoption le 2 juin 1958.

Assemblée nationale :

Acte pris de l'adoption conforme le 2 juin 1958.

LOIS

LOI CONSTITUTIONNELLE du 3 juin 1958 portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution (1).

L'Assemblée nationale et le Conseil de la République ont délibéré,

L'Assemblée nationale a adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit:

Article unique. — Par dérogation aux dispositions de son article 90, la Constitution sera révisée par le Gouvernement investi le 1^{er} 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 par 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 désignés 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'Etat, 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 exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 3 juin 1958.

RENÉ COTY.

Par le Président de la République:

Le président du conseil des ministres.

C. DE GAULLE.

Le ministre d'Etat,
GUY MOLLET.

Le ministre d'Etat,
PIERRE FELIMLIN.

Le ministre d'Etat,
FÉLIX ROUPHOUET-BOIGNY.

Le ministre d'Etat,
LOUIS JACQUINOT.

Le garde des sceaux, ministre de la justice,
MICHEL DEBRÉ.

TRAVAUX PRÉPARATOIRES (1)

Assemblée nationale:

Projet de loi constitutionnelle n° 7233;

Lettre rectificative n° 7238;

Rapport de M. de Bailliencourt, au nom de la commission du suffrage universel, n° 7239;

Adoption après discussion d'urgence le 2 juin 1958.

Conseil de la République:

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 485, session 1957-1958;

Rapport de M. Gilbert-Jules, au nom de la commission du suffrage universel, n° 486, session 1957-1958;

Discussion et adoption le 3 juin 1958.

Assemblée nationale:

Acte pris de l'adoption conforme le 3 juin 1958.

Documents 4. Avis du CCC sur le projet de Constitution (août 1958, extraits, JO 20 août, p. 7739) :

Monsieur le président,

Lorsque, le 29 juillet dernier, vous avez remis solennellement au Comité consultatif constitutionnel le texte de l'avant-projet de Constitution établi par le Gouvernement, vous avez fait appel à sa collaboration et vous avez conclu : « j'espère qu'il sera dit dans l'histoire que le comité consultatif, aujourd'hui réuni, aura coopéré avec le Gouvernement que j'ai l'honneur de présider et, coopéré, j'ose le dire, avec moi-même dans celle entreprise capitale qui est actuellement en cours pour le salut de la République et le service du pays ».

C'est dans cet esprit que le comité a rempli sa mission. Il a travaillé avec la conviction que ses suggestions, qu'elles aient été ou non sanctionnées par un vote formel, feraient de la part du Gouvernement l'objet d'une étude, avec la volonté de les utiliser pour une œuvre qui est la condition du redressement français.

(...)

J'ai maintenant l'honneur de vous indiquer, pour les problèmes les plus importants, dans quel état d'esprit le comité a été amené à faire ses suggestions. Elles s'inspirent des principes posés par la loi constitutionnelle et le comité a voulu qu'elles demeurent en harmonie avec les grands thèmes auxquels était attaché le Gouvernement et qui lui ont été exposés par vous-même. Efficacité gouvernementale par des pouvoirs accrus et par la stabilité ministérielle, solution actuelle du problème de l'Afrique noire, tels ont été les buts essentiels que le comité a voulu atteindre. À cette fin, ses membres ont mis à profit l'expérience qu'ils ont des affaires publiques pour dégager des solutions concrètes et adaptées aux données permanentes de la vie politique française.

PRÉAMBULE

Certains, au dehors, ont soutenu que le silence du préambule de l'avant-projet sur les différents droits énumérés dans celui de la Constitution de 1946 équivaut à l'anéantissement de ces droits. Il n'en est rien car le préambule de l'avant-projet, cité dans l'article 2 ter, se réfère expressément à celui de 1946. Dans une addition au préambule, le comité a précisé que c'est sur la base des principes contenus dans les déclarations auxquelles il se réfère, et notamment sur celui de la libre détermination des peuples, que reposent les options offertes par la République aux territoires d'outre-mer.

DE LA SOUVERAINETÉ

La majorité du comité a pensé que la prochaine Constitution devait contenir une disposition imposant aux partis et groupements politiques le respect des principes démocratiques. Il est, en effet, convaincu que la rénovation des institutions de la République doit s'accompagner d'un assainissement de sa vie politique. Celle-ci ne peut, en particulier, s'accommoder des agissements antinationaux et antirépublicains de partis soumis à une obédience étrangère.

(...)

Article 9. Référendum.

Le comité a pris acte, avec satisfaction, de l'esprit dans lequel est conçu le référendum qui ne peut être, en aucun cas, un moyen d'opposer le Gouvernement aux Assemblées. Pour souligner ce caractère, il a prévu, à la majorité, qu'il ne pourrait jouer que pendant la durée des sessions.

(...)

Documents 5. Discours de Michel Debré devant le Conseil d'État le 27 août 1958 (extraits) :

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

Les pouvoirs, dans un tel régime, ne sont pas confondus. Ils sont au contraire fort rigoureusement séparés. Les assemblées législatives sont dépourvues de toute influence

gouvernementale : leur domaine est celui de la loi, et c'est un domaine bien défini. Elles approuvent également le budget et, normalement, les traités. En cas de conflit, le Président, pour le résoudre, dispose d'armes telles que le veto ou la promulgation d'office. La justice occupe une place à part et d'ordinaire privilégiée afin d'assurer la défense des individus contre ce chef très puissant et contre les conséquences d'une entente entre ce chef et les assemblées.

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

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

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

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

Regardons, d'autre part, la situation intérieure française et parlons politique. Nous voulons une forte France. Est-il possible d'asseoir l'autorité sur un suffrage si profondément divisé ? Doit-on oublier qu'une part importante de ce suffrage, saisie par les difficultés des années passées, adopte, à l'égard de la souveraineté nationale, une attitude de révolte qu'un certain parti encadre avec force pour des objectifs que des hommes d'État et de gouvernement ne peuvent accepter ?

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

Les conditions du régime parlementaire

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

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

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

1. 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 utile 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 celle de l'opposition.

2. 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 dix 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 donne au règlement, c'est-à-dire à la responsabilité du Gouvernement, un domaine étendu. Il faut en outre qu'une arme soit donnée au Gouvernement pour éviter les empiétements à venir : c'est l'exception d'irrecevabilité qui peut être contestée par l'Assemblée, auquel cas le Conseil constitutionnel, dont nous parlerons tout à l'heure, a mission d'arbitrer.

Le Gouvernement peut accepter, à l'occasion, une intervention parlementaire hors le domaine de la loi. Cette intervention ne modifie pas le partage ni ses conséquences. En sens inverse, le Parlement peut déléguer au Gouvernement le droit de statuer en matière législative ; à l'expiration de la délégation, le législateur retrouve son domaine.

3. 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'étude 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. 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 de 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 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 le 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^e 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 volonté du Parlement, à la règle supérieure édictée par la Constitution. Il n'est ni dans l'esprit du régime parlementaire, ni dans la tradition française, de donner à la justice, c'est-à-dire à chaque justiciable, le droit d'examiner la valeur de la loi. Le projet a donc imaginé une institution particulière que peuvent seules saisir quatre autorités : le Président de la République, le Premier ministre, les deux présidents d'assemblées. A ce conseil d'autres attributions ont été données, notamment l'examen du règlement des assemblées et le jugement des élections contestées, afin de faire disparaître le scandale des invalidations partisans. L'existence de ce conseil, l'autorité qui doit être la sienne représentent une grande et nécessaire innovation. La Constitution crée ainsi une arme contre la déviation du régime parlementaire.

La difficile procédure de la motion de censure doit tempérer le défaut que nous connaissons bien et depuis trop longtemps. La question de confiance est l'arme du Gouvernement, et de lui seul. Les députés ne peuvent user que de la motion de censure, et celle-ci est entourée de conditions qui ne sont discutées que par ceux qui ne veulent pas se souvenir. L'expérience a conduit à prévoir en outre une disposition quelque peu exceptionnelle pour assurer, malgré les manœuvres, le vote d'un texte indispensable.

Faisons le bilan.

Régime des sessions, domaine de la loi, procédure législative, mécanisme 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 traite sur un avenir dont nous savons trop bien qu'il sera fait longtemps encore de divisions politiques, c'est-à-dire de majorités menacées, trop aisément, d'éclatement, et qu'il faut contraindre à la sagesse. Parce qu'en France la stabilité gouvernementale ne peut résulter d'abord de la loi électorale, il faut qu'elle résulte au moins en partie de la réglementation constitutionnelle, et voilà qui donne au projet son explication décisive et sa justification historique. Si nous voulons que le futur régime parlementaire de la démocratie française ne connaisse qu'un gouvernement par législature, il n'est pas possible d'agir autrement.

(...)

Conclusion

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

Seul le suffrage universel est la source du pouvoir.

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

Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés.

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

Le Gouvernement doit être responsable devant le Parlement.

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

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

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

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

Séance 2 : L'évolution de la V^e République

Commentaire : Vous commenterez le document 3 relatif aux élections de 2024

Document 1. Les révisions de la Constitution de 1958 :

1) Les révisions de la Constitution réalisées selon d'autres procédures que celles prévues par l'article 89 :

Loi constitutionnelle n° 60-525 du 4 juin 1960 tendant à compléter les dispositions du titre XII de la Constitution (Communauté) pour tirer les conséquences de l'accession à l'indépendance des États africains.

Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel.

2) Les révisions réalisées en application de l'article 89 de la Constitution :

Loi constitutionnelle n° 63-1327 du 30 décembre 1963 portant modification des dispositions de l'article 28 de la Constitution (sessions parlementaires).

Loi constitutionnelle n° 74-904 du 29 octobre 1974 portant révision de l'article 61 de la Constitution (saisine du Conseil constitutionnel). Il est depuis possible pour 60 députés ou 60 sénateurs de déférer une loi au Conseil constitutionnel.

Loi constitutionnelle n° 76-527 du 18 juin 1976 modifiant l'article 7 de la Constitution (dispositions relatives au décès ou à l'empêchement d'un candidat potentiel ou déclaré à l'élection présidentielle).

Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 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).

Loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993 portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVI (Conseil supérieur de la magistrature, responsabilité pénale des membres du gouvernement, Cour de justice de la République).

Loi constitutionnelle n° 93-1256 du 25 novembre 1993 relative aux accords internationaux en matière de droit d'asile.

Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 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.

Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale.

Loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie (dispositions permettant la mise en œuvre des accords de Nouméa du 5 mai 1998).

Loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999 modifiant les articles 88-2 et 88-4 de la Constitution (dispositions permettant la ratification du traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997).

Loi constitutionnelle n° 99-568 du 8 juillet 1999 insérant, au titre VI de la Constitution, un article 53-2 et relative à la Cour pénale internationale.

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

Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République (quinquennat).

Loi constitutionnelle n° 2003-267 du 25 mars 2003 relative au mandat d'arrêt européen.

Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

Loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1er mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution (dispositions permettant une ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe signé le 29 octobre 2004).

Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

Loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007 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).

Loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution (responsabilité pénale du Président de la République).

Loi constitutionnelle n° 2007-239 du 23 février 2007 relative à l'interdiction de la peine de mort.

Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution « Des Communautés européennes et de l'Union européenne » (dispositions permettant la ratification du traité de Lisbonne).

Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République. Une trentaine d'articles de la Constitution sont modifiés ou complétés.

Loi constitutionnelle n°2024-200 du 8 mars 2024 relative à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse.

Document 2. Cons. const., déc. n° 2003-469 DC du 26 mars 2003, Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République :

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 19 mars 2003 de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, approuvée par le Parlement réuni en Congrès le 17 mars 2003, par Mme Michèle ANDRÉ, MM. Bernard ANGELS, Bertrand AUBAN, Jean-Pierre BEL, Jacques BELLANGER, Mme Maryse BERGÉ-LAVIGNE, M. Jean BESSON, Mme Marie-Christine BLANDIN, M. Didier BOULAUD, Mmes Yolande BOYER, Claire-Lise CAMPION, M. Bernard CAZEAU, Mme Monique CERISIER-ben GUIGA, MM. Gilbert CHABROUX, Michel CHARASSE, Raymond COURRIÈRE, Roland COURTEAU, Marcel DEBARGE, Jean-Pierre DEMERLIAT, Claude DOMEIZEL, Michel DREYFUS-SCHMIDT, Mme Josette DURRIEU, MM. Claude ESTIER, Jean-Claude FRÉCON, Bernard FRIMAT, Charles GAUTIER, Jean-Pierre GODEFROY, Jean-Noël GUÉRINI, Claude HAUT, Mme Odette HERVIAUX, MM. André LABARRÈRE, Serge LAGAUCHE, Louis LE PENSEC, André LEJEUNE, Jacques MAHÉAS, Jean-Yves MANO, François MARC, Marc MASSION, Gérard MIQUEL, Jean-Marc PASTOR, Daniel PERCHERON, Jean-Claude PEYRONNET, Jean-François PICHERAL, Bernard PIRAS, Jean-Pierre PLANCADE, Mmes Danièle POURTAUD, Gisèle PRINTZ, MM. Daniel RAOUL, Paul RAOULT, Daniel REINER, Roger RINCHET, Gérard ROUJAS, Claude SAUNIER, Michel SERGENT, Jean-Pierre SUEUR, Michel TESTON, Jean-Marc TODESCHINI, Pierre-Yvon TRÉMEL, André VANTOMME, Marcel VIDAL et Henri WEBER, sénateurs ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution, notamment ses articles 61 et 89 ;

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

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

Le rapporteur ayant été entendu ;

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

2. Considérant que l'article 61 de la Constitution donne au Conseil constitutionnel mission d'apprécier la conformité à la Constitution des lois organiques et, lorsqu'elles lui sont déférées dans les conditions fixées par cet article, des lois ordinaires ; que le Conseil constitutionnel ne tient ni de l'article 61, ni de l'article 89, ni d'aucune autre disposition de la Constitution le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle ;

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

Décide :

Article premier : Le Conseil constitutionnel n'a pas compétence pour se prononcer sur la demande susvisée.

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

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 26 mars 2003, où siégeaient : MM. Yves GUÉNA, Président, Michel AMELLER, Jean-Claude COLLIARD, Olivier

DUTHEILLET de LAMOTHE, Pierre JOXE, Pierre MAZEAUD, Mmes Monique PELLETIER, Dominique SCHNAPPER et Simone VEIL.

Document 3. Résultats des élections législatives de 2024 (source : ministère de l'Intérieur)

Sièges par nuance de candidats

Nuances de candidats	Nombre de sièges
EXG Extrême gauche	0
COM Parti communiste français	0
FI La France insoumise	0
SOC Parti socialiste	2
RDG Parti radical de gauche	0
VEC Les Ecologistes	0
DVG Divers gauche	12
UG Union de la gauche	178
ECO Ecologistes	1
REG Régionaliste	9
DIV Divers	1
REN Renaissance	0
MDM Modem	0
HOR Horizons	6
ENS Ensemble ! (Majorité présidentielle)	150
DVC Divers centre	6
UDI Union des Démocrates et Indépendants	3
LR Les Républicains	39
DVD Divers droite	27
DSV Droite souverainiste	0
RN Rassemblement National	125
REC Reconquête !	0
UXD Union de l'extrême droite	17
EXD Extrême droite	1

« Le rêve de la VI^e est aussi vieux que la réalité de la V^e. » Guy Carcassonne [1]

1 La vie politique française se nourrit de croyances. De la figure de l'homme providentiel des débuts de la V^e République au renouvellement du personnel politique à l'aube du soixantième anniversaire du régime, de la succession des alternances quarante ans durant à l'effondrement plus récent du clivage entre la droite et la gauche, chaque époque a connu la promesse souvent illusoire du basculement de l'ancien monde vers le nouveau monde. Changer les mœurs politiques et les hommes qui les incarnent, le plus souvent au Parlement ; réviser les règles aussi, avec une frénésie bien française ; et mieux encore changer de République. La dispute constitutionnelle ne fait pas seulement le bonheur du petit monde des constitutionnalistes ; elle est une passion française que les soixante ans de notre République actuelle, loin d'avoir éteinte, auraient plutôt attisée.

2 La V^e République devait être éphémère. Une constitution de circonstances, sinon de combat, le temps de sortir la France de l'ornière de la guerre de décolonisation. Pas question, alors, que le blanc-seing accordé au général de Gaulle au mois de juin 1958 pour régler la « crise algérienne » fonde un nouvel ordre durable. L'institution, à l'automne 1962, de l'élection présidentielle au suffrage universel direct prend de court les partis politiques, adversaires déclarés du régime, et, comme l'amendement Wallon avait établi en 1875 la République parlementaire, la loi référendaire de 1962 pérennise la Constitution gaullienne [2]. Depuis, la mise en cause du régime de la V^e République n'a jamais cessé ; elle alimente le débat public et constitutionnel, et, à chaque campagne présidentielle, nourrit les programmes de ses opposants. Hypertrophie présidentielle, impuissance du Parlement et même déni de démocratie, les maux du présidentielisme à la française sont connus, répétés à l'envi. L'opposition de gauche fut la première à les condamner [3] ; mais, à droite aussi, la critique des institutions, même moins radicale, a fini par s'élever.

3 Notre système politique est de fait assez éloigné de l'idéalisme constitutionnel de modération du pouvoir. La V^e République est structurellement déséquilibrée au bénéfice d'un seul, le chef de l'État, qui, nanti de sa légitimation populaire, peut soumettre à sa volonté les autres pouvoirs publics. De Gaulle, dans sa fameuse conférence de presse du 31 janvier 1964, l'avait affirmé avec une force redoutable : « Le pouvoir procède directement du peuple, ce qui implique que le chef d'État élu par la nation en soit la source et le détenteur. Il doit être évidemment entendu que l'autorité indivisible de l'État est confiée tout entière au président par le peuple et qu'il n'en existe aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire qui ne soit conférée et maintenue par lui. Il lui appartient d'ajuster le domaine suprême qui lui est propre avec ceux dont il attribue la gestion à d'autres. »

4 Ainsi est balayée l'idée même d'un contre-pouvoir, alors qu'au surplus le chef de l'État n'a pas, en droit, à rendre compte de ses actes. Car la V^e République, et c'est peut-être pour ses contempteurs le plus grave, délierait pouvoir et responsabilité en plaçant le président à l'abri de toute mise en cause, juridiquement réglée, en dehors de la procédure illusoire de l'article 68 de la Constitution. La balance des pouvoirs serait donc rompue et seul un changement de régime pourrait la rétablir. Les voies (et les voix) divergent ici et dessinent une ligne de partage entre les partisans minoritaires d'un régime présidentiel et ceux plus nombreux d'un régime primo-ministériel.

5 Sous la bannière faussement univoque d'une nouvelle ou « 6^e République [\[4\]](#) » se distinguent ainsi deux options constitutionnelles opposées, quoiqu'elles prétendent l'une et l'autre s'attaquer au présidentielisme débridé de nos institutions. La première voudrait cantonner le pouvoir présidentiel en lui opposant un parlement fort et indépendant ; la seconde, le ramener à une simple fonction arbitrale, une autorité morale, au mieux une magistrature d'influence, en transférant au chef du gouvernement l'essentiel du pouvoir exécutif. Plus simplement, la première veut conforter le pouvoir présidentiel face au Premier ministre, lorsque la seconde voudrait l'anéantir. Les deux n'en procèdent pas moins d'une illusion, celle d'un véritable changement de régime qui pourrait faire l'économie d'une réforme du mode d'élection du chef de l'État. À ce compte, celui d'un président dont la légitimation populaire resterait intacte et dont dépendrait qu'il saborde sa toute-puissance, la sixième République pourrait relever bien longtemps encore de la formule incantatoire, de ces mythes constitutionnels qui disent au moins notre quête inassouvie du régime idéal.

Le mythe du régime présidentiel « à la française »

6 Le régime présidentiel n'a jamais eu en France beaucoup de partisans. Il faut dire qu'il renvoie à une expérience malheureuse, celle de 1848, et à un modèle étranger, né aux États-Unis : d'un côté l'expérience éphémère et la chute tragique de la II^e République, de l'autre le régime américain, dont la présidence Obama a illustré, après d'autres, les blocages et les limites, et sur lequel (injustement) le discrédit de l'aventure trumpienne rejaillit.

7 Les adeptes du régime présidentiel sont sans doute moins nombreux encore depuis que le quinquennat, entré en vigueur lors de l'élection présidentielle de 2002, l'a privé de sa justification principale en mettant un terme, à ce jour au moins, au risque de concurrence entre les deux têtes de l'exécutif. « L'évolution de la V^e République vers un régime de forme présidentielle [\[5\]](#) » n'en était pas moins souhaitée en 2008 par plusieurs membres du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions, dont son président, l'ancien Premier ministre Édouard Balladur. À la faveur d'une nouvelle cohabitation, qui reste toujours possible, le fantasme d'un régime présidentiel à la française pourrait donc bien renaître et avec lui ce désir refoulé de conforter l'institution présidentielle en coupant court à la critique du présidentielisme et en proposant, pour vider toute querelle, de lui opposer un contre-pouvoir parlementaire sans remettre en cause l'élection populaire du chef de l'État.

8 Le discours des partisans du régime présidentiel procède par déduction logique. La voie parlementaire est en France sans issue, car on ne saurait envisager sérieusement la suppression de l'élection directe du chef de l'État, qui lui confère une autorité particulière pour déterminer la politique gouvernementale. Faisons alors avec un président élu au suffrage universel direct, mais limitons ses pouvoirs en redonnant au Parlement les siens. « Ce serait un régime présidentiel, mais pas à l'américaine, expliquait Édouard Balladur dans une tribune au *Monde*. Le président perdrait certains des pouvoirs qu'il détient sur l'Assemblée, pour l'essentiel le droit de dissolution discrétionnaire ; l'Assemblée perdrait le droit de mettre en cause l'existence du gouvernement, mais ses pouvoirs d'initiative législative et de contrôle de l'action gouvernementale seraient accrus » et « les procédures de contrainte » dans le vote de la loi supprimées. En un mot, « l'Assemblée serait indépendante du président, le gouvernement indépendant de l'Assemblée, ce qui changerait beaucoup de choses » [\[6\]](#). À voir.

9 Sous couvert de rétablir le Parlement dans ses droits, un tel régime tend d'abord à consacrer un pouvoir exécutif remis entièrement au chef de l'État, dont le gouvernement dépendrait tant pour sa nomination que pour la cessation de ses fonctions. Ce n'est pas la résurrection d'un Parlement atone qui est ici prioritairement recherchée, ou plutôt cette renaissance n'est pas envisagée comme une fin en soi mais comme la condition d'une relégitimation du pouvoir

présidentiel par sa limitation supposée. Rien ne permet pourtant d'affirmer que « cet équilibre nouveau » selon Édouard Balladur, finalement très semblable au système politique actuel hors cohabitation, donnerait naissance à un parlement indépendant, à même de se dresser face à un exécutif d'autant plus fort que son unité serait désormais assurée. Il y a des habitus qui perdurent par-delà les changements des règles, et la discipline majoritaire est moins le résultat des contraintes constitutionnelles que le produit d'un système électoral dont la désignation du président au suffrage universel direct (suivie de celle de l'Assemblée) reste le premier déterminant. Loin d'établir un nouveau régime, la République présidentielle, en se fondant sur l'élection populaire du chef de l'État, ne serait en définitive qu'un simple *aggiornamento* du présidentielisme français.

Le mythe d'un régime primo-ministériel « à l'européenne »

10 Bien plus radicale semble être l'option d'un régime primo-ministériel, auquel du reste le label « 6^e République » est le plus communément associé. Au moins ici le parti pris est-il d'« abolir la monarchie présidentielle » [\[7\]](#) et de supprimer le hiatus entre pouvoir et responsabilité, cette « maladie congénitale de la V^e République » [\[8\]](#), en confiant au Premier ministre, sur le modèle de ses homologues européens, l'intégralité du pouvoir exécutif. Le gouvernement ne procéderait plus du chef de l'État mais de la majorité désignée à l'occasion des élections législatives, dont il tiendrait sa légitimité et son investiture, et qui seule pourrait le révoquer en cours de législature. Les prérogatives du Parlement seraient également renforcées pour ne plus le tenir dans une étroite dépendance à l'égard de l'exécutif [\[9\]](#).

11 Ce modèle du gouvernement parlementaire avait historiquement en France les faveurs de la gauche, dont la tradition constitutionnelle avait justifié le refus initial de la V^e République, en particulier du pouvoir personnel de son fondateur [\[10\]](#), et le rejet unanime de la réforme de 1962. Le ralliement progressif de la gauche aux institutions de la V^e République, jusqu'à leur pleine acceptation [\[11\]](#), n'a pas éteint pour autant toute critique ni velléité de revenir aux sources d'un véritable régime parlementaire. Depuis le début des années 2000 en particulier, l'appel à une 6^e République (adaptée à l'air du temps et faisant une plus grande place à la participation citoyenne) a été porté par plusieurs formations de gauche, de la frange minoritaire du Parti socialiste [\[12\]](#) à la gauche radicale de la France insoumise [\[13\]](#), en passant par le mouvement écologiste, et un changement de régime politique a été, suivant des variantes importantes, défendu peu ou prou par les deux principaux candidats de la gauche lors de l'élection présidentielle de 2017.

12 Toutefois, et c'est là que le bât blesse, ses partisans admettent que « la 6^e République conserve l'élection au suffrage universel direct du président de la République [\[14\]](#) », vérifiant une fois de plus le principe dégagé par Olivier Duhamel selon lequel « le facteur déterminant les positions constitutionnelles d'une force politique est lui-même déterminé par la situation de cette force politique par rapport au pouvoir [\[15\]](#) ». Plus cette formation est éloignée du pouvoir, plus radicale est sa doctrine. Plus elle s'en approche, plus elle modère son discours institutionnel.

13 Mais comment continuer de dénoncer les effets du présidentielisme, prétendre en neutraliser les excès, sans s'attaquer au ressort premier du pouvoir présidentiel, à l'ADN de la V^e République, c'est-à-dire à l'onction populaire du chef de l'État ? On objectera que, partout ailleurs en Europe (la Russie exceptée) où le président est élu au suffrage universel direct, les mêmes causes ne produisent pas les mêmes effets, que l'on peut concevoir une présidence arbitrale sans revenir au mode d'élection d'avant 1962, que d'autres clés existent pour installer le Premier ministre comme véritable chef de l'exécutif – le transfert du droit de dissolution, de la compétence de nomination, de la présidence du conseil des ministres – et rendre moins

attrayante l'élection présidentielle... Et l'on feint d'oublier, pour cacher son reniement, que la V^e République est « une démocratie à part » [16]. Dans un pays de tradition bonapartiste comme le nôtre, l'élection directe par le peuple ne pourra jamais que désigner le chef, au contraire d'autres démocraties, tels l'Irlande, les pays scandinaves ou l'Autriche, où l'accord s'est fait entre les formations politiques pour dès l'origine « annuler les potentialités de l'élection du président et le priver de pouvoir [17] ».

14 Sauf à retrouver à l'Élysée un nouveau Jules Grévy – qui dans son message au Sénat le 6 février 1879 avait sabordé son pouvoir en renonçant à exercer le droit de dissolution [18] –, on n'entamera pas sous la V^e République la puissance du chef de l'État sans toucher à son mode d'élection. Or une telle réforme constitutionnelle ne pourrait « en tout état de cause être réalisée que par le vainqueur d'une telle élection [19] ». Aussitôt élu, le voici qui devrait consentir à l'abaissement de son rôle et convaincre les Français de renoncer à ce rituel démocratique qu'à tort ou à raison ils semblent plébisciter à chaque échéance. Certes, « l'histoire regorge d'accidents de parcours [20] », mais gageons qu'à ce compte la V^e République a encore quelques beaux jours devant elle.

Notes

[1] « Améliorer la Ve République », *Après-demain*, n° 454, 2003, p. 22.

[2] Voir, *supra*, Olivier Duhamel, « Macron ou l'illusion de la République gaullienne », p. 5-12.

[3] François Mitterrand, *Le Coup d'État permanent*, Paris, Plon, 1964 ; André Chandernagor, *Un Parlement, pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1967.

[4] Pour l'anecdote, on relèvera que la numérotation de cette sixième République se fait généralement en chiffre arabe et non en chiffre romain (comme c'est l'usage pour la Ve République).

[5] Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, *Une Ve République plus démocratique*, Paris, Fayard-La Documentation française, 2008, p. 8. Si cette option n'a pas été retenue, le comité ayant finalement décidé de situer ses propositions dans le cadre du maintien de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement, elle ressort très nettement de la réécriture des articles 5 et 20 de la Constitution, qui entendait confier au seul président « la définition de la politique de la nation ».

[6] « Après le quinquennat », *Le Monde*, 12 septembre 2000. Trois mois auparavant, le centriste François Bayrou avait lui-même signé une tribune intitulée « Pour un régime présidentiel équilibré » (*Le Monde*, 13 juin 2000). À gauche aussi, le régime présidentiel a toujours eu ses partisans, depuis la nouvelle gauche des débuts de la Ve République – cf. Olivier Duhamel, *La Gauche et la Ve République* (1980), Paris, puf, 1993, p. 213-222 – jusqu'à l'ancien ministre socialiste Jack Lang, au début des années 2000 – *Un nouveau régime politique pour la France*, Paris, Odile Jacob, 2004.

[7] « L'urgence démocratique. La 6e République », in *L'Avenir en commun. Le programme de la France insoumise et son candidat*, Jean-Luc Mélenchon, Paris, Seuil, 2016, p. 21 ; disponible sur laec.fr.

[8] Arnaud Montebourg et Bastien François, *La Constitution de la 6e République. Réconcilier les Français avec la démocratie*, Paris, Odile Jacob, 2005, p. 28.

[9] Ce à quoi la révision constitutionnelle de 2008 a déjà œuvré sans que les parlementaires aient tiré tout le bénéfice attendu de ce desserrement des contraintes du parlementarisme rationalisé.

[10] En ce sens, cf. la déclaration de François Mitterrand à l'Assemblée nationale lors de la séance du 24 avril 1964 (*Journal officiel*, p 942-946).

[11] On se souvient de la formule de François Mitterrand deux mois à peine après son élection à la présidence de la République : « Les institutions n'étaient pas faites à mon intention. Mais elles sont bien faites pour moi » (*Le Monde*, 2 juillet 1981). Sur les étapes de cette acceptation, cf. Olivier Duhamel, *La Gauche et la Ve République*, op. cit., notamment p. 195-368.

[12] Dont Arnaud Montebourg a été la figure de proue en cosignant avec le professeur de science politique Bastien François *La Constitution de la 6e République*, op. cit.

[13] Cf. *L'Avenir en commun*, op. cit. ; Mathieu Dupas et Charlotte Girard, « Constituante : changer de République pour faire place au peuple », AvenirEnCommun.fr, 18 mars 2017.

[14] Arnaud Montebourg et Bastien François, *La Constitution de la 6e République*, op. cit., p. 42. Olivier Duhamel rappelle qu'il a fallu dix années à peine pour que la gauche, à l'occasion du programme commun de gouvernement de 1972, « entérine la novation honnie » (*La Gauche et la Ve République*, op. cit., p. 32). Jean-Luc Mélenchon lui-même a renoncé à la contester et ne défend plus la suppression de l'élection directe du président de la République par le peuple.

[15] Ibid., p. 551.

[16] Olivier Duhamel, « Une démocratie à part », Pouvoirs, n° 126, septembre 2008, p. 17-26.

[17] Jean-Luc Parodi, « Effets et non-effets de l'élection présidentielle au suffrage universel direct », Pouvoirs, n° 14, septembre 1980, p. 9.

[18] « Soumis avec sincérité à la grande loi du régime parlementaire, je n'entrerai jamais en lutte contre la volonté nationale, exprimée par ses organes constitutionnels » (Journal officiel, p. 819).

[19] Pierre Brunet et Arnaud Le Pillouer, « Pour en finir avec l'élection présidentielle », LaViedesIdees.fr, 4 octobre 2011.

[20] Id.

Séance 3. Le président de la République

Dissertation : Élection directe du chef de l'État et présidentielisme

Document 1. Décret n° 62-1127 du 2 octobre 1962 décidant de soumettre un projet de loi au référendum, JORF, 3 octobre 1962 :

Le Président de la République.

Vu les articles 3, 11, 19 et 60 de la Constitution ;

Le Conseil constitutionnel consulté dans les conditions prévues par l'article 46 de l'ordonnance portant loi organique du 7 novembre 1958,

Décète :

Article premier. - Le projet de loi annexé au présent décret sera soumis au référendum le 28 octobre 1962 conformément aux dispositions de l'article 11 de la Constitution.

Article 2. - Les électeurs auront à répondre par OUI ou par NON à la question suivante : " Approuvez-vous le projet de loi soumis au Peuple français par le Président de la République et relatif à l'élection du Président de la République au suffrage universel ?

Article 3. - Le présent décret sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 2 octobre 1962. C. DE GAULLE.

Document 2. Cons. const., déc. n° 62-20 du 6 novembre 1962, loi référendaire :

Le Conseil constitutionnel,

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

Vu la Constitution ;

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

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

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

3. Considérant que cette interprétation résulte également des dispositions expresses de la Constitution et notamment de son article 60 qui détermine le rôle du Conseil constitutionnel en matière du 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 promulguer la loi à l'exception de cette disposition, soit demander aux Chambres une nouvelle lecture » ;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'aucune 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 de loi adopté par le Peuple français par voie de référendum le 28 octobre 1962 ;

Décide :

Article premier : Le Conseil constitutionnel n'a pas compétence pour se prononcer sur la demande susvisée du Président du Sénat.

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

Document 3. « La première élection présidentielle au suffrage universel direct a 50 ans : cette réforme a-t-elle entraîné une bonne pratique de l'exécutif ? » Actes de colloque, Sénat, 7 mars 2016 (extraits) :

Le débat constitutionnel ouvert par la réforme de 1962

Didier MAUS - Ancien conseiller d'État, Président émérite de l'Association internationale de droit constitutionnel, Maire de Samois-sur-Seine

(...) LE DÉBAT DE 1962

Le débat de 1962, cela a été dit partout, est un double débat. Est-ce que l'on peut apporter quelque chose de plus aujourd'hui ? Il s'agit simplement de poser quelques balises. Il y a eu un débat institutionnel et un débat constitutionnel. Il importe de bien distinguer entre la pratique des institutions et le débat juridique sur « comment réviser-t-on la Constitution ? ».

LE DÉBAT INSTITUTIONNEL

Le débat institutionnel porte sur l'enjeu : est-ce qu'il convient que le Président de la République soit élu par l'ensemble des Françaises et des Français ? Il a été très clairement posé. Pour certains, c'est une chance, pour d'autres, c'est un risque. On se retrouve à invoquer les souvenirs historiques de 1848, sans doute à tort, car il est difficile de comparer la période de 1848 à celle de 1962, mais dans le débat politique il est toujours bon d'évoquer le coup d'État de 1851 et de dire : « il y a un risque que cela recommence ». Pour rassembler le camp des Républicains, c'est un discours facile et mobilisateur.

Quels sont les arguments de fond ? Ils sont connus. Du côté du Général de GAULLE et de ceux qui le soutiennent, c'est l'idée qu'il faut que le Président de la République dispose désormais d'une véritable assise populaire si l'on veut qu'il continue à jouer le rôle qu'il a joué depuis 1959. Ce qui n'était pas évident en 1958, l'est devenu, notamment, à cause de la guerre d'Algérie. En tout cas, on ne fait pas marche arrière. Du côté des adversaires, il y a les souvenirs de 1848. Il y a le risque d'un pouvoir que l'on qualifie, à l'époque déjà, de trop personnel et il y a, in fine, l'idée que si le Président de la République détient une légitimité exprimée directement par le corps électoral, il est évident que cela abaissera, d'une certaine manière, la représentativité du Parlement, qu'il s'agisse de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Il y aura deux légitimités directement issues de quelques millions de suffrages. Cet argument se trouve exprimé à travers la notion d'équilibre des pouvoirs, de respect du Parlement, etc., mais en fin de compte, il faudrait, pour comprendre, être un psychanalyste, et le constitutionnaliste n'est

guère psychanalyste : « Si on va vers cela, automatiquement il y aura une diminution de la représentativité des parlementaires et de ce fait une certaine réduction de leur rôle et de leur influence dans la vie politique. »

Est-ce qu'il y a d'autres arguments ? Peut-être, mais je n'en ai pas retrouvé de plus pertinents que ceux que je viens de résumer.

LE DÉBAT CONSTITUTIONNEL

Le débat constitutionnel a en fait dominé le débat institutionnel. Pourquoi ? Parce qu'il était très difficile de dire aux électeurs : « Écoutez, nous sommes pour le suffrage universel à condition que vous n'élisiez pas le Président de la République. ». C'est un discours qui n'est jamais très facile à tenir. Alors, de ce fait, on a utilisé et mis en avant le débat procédural. Le « Cartel des non » s'est largement construit sur ce problème de procédure, plus que sur le problème de fond. Là aussi, les éléments sont connus. Est-ce qu'on a le droit d'utiliser l'article 11 de la Constitution pour réviser la Constitution ? La Constitution est-elle une loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics et, dans ce cas, le référendum est-il possible ou faut-il se contenter de l'article 89 avec une première étape parlementaire, puis un référendum ? Cette solution posait quelques difficultés politiques. Le Sénat n'aurait probablement pas acquiescé à cette réforme. À l'époque tout cela a été dit clairement dans la presse, mais les avis autorisés des instances compétentes n'ont pas été rendus publics, même si de nombreuses fuites ont permis de les connaître. Le Conseil d'État, le 1er octobre 1962, a donné un avis négatif sur le recours à l'article 113(*). Son Assemblée générale, à l'exception du rapporteur, a voté dans un sens négatif. Le Conseil constitutionnel, le 2 octobre, quelques heures avant que le Président de GAULLE ne signe le décret de convocation du référendum tient séance et dans un avis officieux se prononce contre le recours au référendum disant que seul l'article 89 peut être utilisé pour réviser la Constitution4(*). Cela n'empêchera pas le Conseil constitutionnel, le 6 novembre, de valider la loi référendaire et de juger qu'après un référendum il n'y a plus de contrôle possible5(*). Ceci me paraît, au-delà du raisonnement juridique, un raisonnement d'opportunité parfaitement admissible.

Les arguments sont simples et connus6(*). Convient-il d'utiliser l'article 11 au nom, à la fois de l'interprétation de l'article 3 sur la souveraineté nationale et de l'expression « tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics », qui dans une interprétation extensive comprend les projets de révision constitutionnelle ? Ou convient-il d'avoir uniquement recours à l'article 89 au motif qu'il s'agit du titre consacré à la révision de la Constitution ? Le débat a été ouvert. Il a rempli des colonnes de journaux, y compris celles du Monde. Il faut reconnaître que la grande majorité de ceux qui se sont exprimés était en faveur de la thèse négative, à l'exception du professeur LAMPUE7(*) et de quelques voix plus discrètes8(*), mais les choses ont été extrêmement simplifiées. Il faut quand même signaler, cela n'a peut-être pas été assez relevé, que le texte soumis au référendum ne comporte pas que des dispositions constitutionnelles. Il comporte aussi des dispositions organiques. D'ailleurs, le projet de loi ne s'appelle pas « Projet de loi constitutionnelle »9(*). Il ne sera pas promulgué sous le titre « Loi constitutionnelle »10(*). C'est la seule révision de la Constitution dont la loi de promulgation ne porte pas la mention « Loi constitutionnelle ». Est-ce un argument suffisant ? On peut en discuter.

Dans les Mélanges offerts à Maurice DUVERGER, François GOGUEL a essayé de réfuter la thèse de l'exclusivité de l'article 89 en partant, d'ailleurs, d'un article de Maurice DUVERGER lui-même de septembre 196211(*). Je n'ai pas le sentiment ce texte ait apporté beaucoup plus à la controverse que ce que l'on savait déjà. C'est toujours le débat sur : « Qu'est-ce que veut dire projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics » ? Le précédent de 1875 revient régulièrement. Il est exact qu'une des trois lois constitutionnelles de 1875 est relative aux rapports des pouvoirs publics12(*), mais fallait-il qu'il y ait « pouvoirs publics

constitutionnels » comme à l'article 16 pour que l'article 11 devienne utilisable ? Le débat n'a pu être tranché en 1962, que par le corps électoral.

LE DÉBAT DE 2015

Je voudrais maintenant transposer la controverse de 1962 à aujourd'hui et poser la question : « Est-ce que la révision constitutionnelle de 1962 suscite encore débat aujourd'hui ? »

LE DÉBAT INSTITUTIONNEL

« Oui », le débat n'est pas clos. La discussion sur le rôle du Président de la République reprend régulièrement. Dans toutes les discussions que nous pouvons avoir, soit sur une Ve République améliorée, soit sur une éventuelle VIe République, il y a toujours au centre la question du Président de la République : comment renforcer le rôle du Parlement, donc du Gouvernement sans diminuer ou porter atteinte aux prérogatives du Président de la République ? Il s'agit d'une équation presque impossible à résoudre tant le Président de la République est devenu un élément central du système politique, déjà avant la révision de 2000 et, encore plus, depuis l'instauration du quinquennat. Le Président LARCHER rappelait l'extraordinaire taux de participation aux élections de 1965, 84 %. Pascal PERRINEAU, dans un instant, nous rappellera certainement l'exceptionnelle persistance de la popularité de l'élection présidentielle. En 2012, la participation a encore été de 80 %. Elle est immédiatement tombée à moins de 60 % pour les élections législatives qui ont suivi. Il y a donc au moins 20 % de moins de participation électorale pour les élections législatives par rapport à l'enthousiasme qui a porté les électeurs vers les urnes pour l'élection présidentielle.

Au vu de ces chiffres peut-on remettre en cause ce système d'élection tant il est populaire et tant il répond, en tout cas aujourd'hui, à une demande des électeurs ? J'ai été sensible à ce qu'a dit le Président du Sénat sur le rôle des maires, car si je n'étais pas avec vous ce matin, je serais dans ma mairie avec mon écharpe. Il y a une légitimité de l'élection qui est ce qu'elle est. Les élections municipales comme l'élection présidentielle sont des élections populaires alors que la quasi-totalité des autres élections, avec une nuance quand même, pour les élections législatives, le sont moins. Alors, le débat que l'on connaît encore aujourd'hui est simple : « Est-ce que l'on peut modifier l'équilibre réel des pouvoirs, je ne dis pas l'équilibre juridique, dans notre Ve République sans remettre en cause le mode d'élection du Président de la République ? » J'ai envie de répondre « non », car je ne vois pas, quelle que soit l'imagination des auteurs de révision, comment on peut faire pour rompre le lien qui existe entre le peuple et le Président de la République et ceux qui, ensuite, sont dans l'orbite du Président de la République¹³([*](#)). Remarquons, de plus, que les périodes de cohabitation n'ont jamais commencé au moment de l'élection présidentielle. Elles ont été la conséquence d'élections législatives intermédiaires : 1986 et 1993, cinq ans après le début du septennat ; 1997, à la suite d'une dissolution deux ans après le début du septennat.

Le débat institutionnel n'a guère varié depuis 1962. Est-ce que le Président de la République doit être le chef de presque tout ou peut-on imaginer qu'il soit autre chose ? Dire ou soutenir ou préférer qu'il soit autre chose sans remettre en cause soit son mode d'élection, donc, la révision de 1962, soit les modalités de son mandat (durée, renouvellement) me paraît personnellement un exercice impossible.

LE DÉBAT CONSTITUTIONNEL

Le débat sur les modalités de la procédure de révision se poursuit. Vous connaissez l'argument merveilleux de François MITTERRAND dans Pouvoirs en 1988 : « L'usage établi et approuvé par le peuple peut désormais être considéré comme l'une des voies de la révision, concurremment avec l'article 89. »¹⁴([*](#)) Est-ce que le référendum négatif de 1969 valide la procédure de 1962 ? On peut continuer à en débattre à perte de vue. Il est quand même intéressant qu'en 1988, pour des raisons apparemment de fond, mais peut-être aussi de circonstance, François MITTERRAND ait dit ce qui vient d'être rappelé.

En sens inverse, il y a l'arrêt SARRAN du Conseil d'État du 30 octobre 1998, dont la notoriété est plus due à la supériorité de la Constitution sur le droit international qu'à l'interprétation de l'article 11 de la Constitution. On y trouve quand même le considérant suivant « Il ressort de ces dispositions^{15(*)} que seuls les référendums par lesquels le peuple français exerce sa souveraineté soit en matière législative dans les cas prévus par l'article 11 soit en matière constitutionnelle comme le prévoit l'article 89 sont soumis au contrôle du Conseil constitutionnel. » Le très court obiterdictum sur le champ de l'article 11 est un discret clin d'oeil rappelant que la thèse de l'article 11 pour réviser la Constitution, en tout cas dans l'optique de l'assemblée du contentieux du Conseil d'État, n'est pas défendable^{16(*)}.

D'un point de vue doctrinal, on continue à lire dans les manuels d'aujourd'hui les mêmes arguments « pour » et « contre », avec une grande majorité de « contre » parce que la révision de 1962 apparaît comme ayant été étant une violation de la Constitution^{17(*)}. Il est significatif que dans le manuel Droit constitutionnel de Louis FAVOREU et autres la section consacrée à « La procédure de révision » de la Constitution soit divisée en deux paragraphes, le premier intitulé « La procédure normale (article 89) », le second dénommé « La procédure non prévue par les textes (article 11) » et que l'auteur se prononce « Pour une clarification »^{18(*)}.

L'idée de clarification évoquée ci-dessus découle du rapport VEDEL de 1993. Elle sera reprise à l'identique dans le rapport BALLADUR de 2007.

Dans le rapport du Comité consultatif pour la révision de la Constitution de 1993, on trouve, par symétrie avec la procédure législative ordinaire, l'idée suivante : lorsque l'Assemblée nationale et le Sénat ne sont pas d'accord sur un projet ou une proposition de loi, l'article 45 permet au Premier ministre de demander à l'Assemblée nationale de statuer seule en dernière lecture. Il convient donc d'imaginer une procédure du même genre pour trancher les désaccords relatifs à la révision de la Constitution. L'idée a été développée dans le comité VEDEL, - et j'en ai des souvenirs très précis -, de dire : lorsqu'une procédure de révision constitutionnelle est engagée et qu'effectivement les deux assemblées n'arrivent pas à se mettre d'accord, il faudrait trouver une porte de sortie qui permette, dans certaines conditions, de s'adresser au peuple pour lui demander de trancher ce désaccord entre les deux chambres du Parlement. Cette position a abouti à la rédaction suivante : « Lorsque le projet ou la proposition n'a pas été voté en termes identiques après deux lectures par chaque assemblée, le Président de la République peut soumettre au référendum le texte adopté à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés par l'une ou l'autre des assemblées. »^{19(*)} Cette suggestion a été totalement reprise au mot près dans le rapport BALLADUR^{20(*)}.

Ainsi donc, lorsque l'Assemblée nationale a le dernier mot en matière législative ordinaire, il faut offrir au peuple la possibilité d'avoir le dernier mot en matière de révision constitutionnelle. Cette procédure, politiquement délicate à mettre en oeuvre, ne doit pas être initiée à tout propos. Pour éviter les majorités de circonstance, il importe que la révision ait été adoptée au moins à la majorité des trois cinquièmes dans une des deux assemblées. En tout cas, il convient que la décision relève du Président de la République au motif qu'il est le gardien de la Constitution en application de l'article 5 et qu'il est l'auteur des projets de révision déposés dans le cadre de l'article 89.

Est-ce que cette réforme, qui est pour l'instant du domaine du virtuel, serait de nature à améliorer la situation ? Il est difficile de le dire. Qu'aurait-elle donné à propos de cas emblématiques récents ? On le voit assez bien. Est-ce que, pour prendre l'exemple du droit de vote des étrangers aux élections municipales, la persistance d'un désaccord entre l'Assemblée nationale et le Sénat aurait conduit le Président de la République à initier un référendum sur ce thème ? J'en doute. Je crois que la prudence politique aurait justifié qu'il ne le fasse pas. Mais en tout cas la question aurait pu être posée^{21(*)}. Est-ce que, à propos des langues régionales ou minoritaires, dernier exemple de projet de révision, le débat pourrait aussi venir devant le peuple le moment venu ?^{22(*)} Je n'en sais rien. En tout cas, il me semble que cette porte de sortie, qui

est en réalité une réponse à la difficulté procédurale de 1962, mériterait d'être reprise, approfondie et peut être un jour incluse dans une révision constitutionnelle.

La révision constitutionnelle de 1962 est incontestablement la plus importante des vingt-quatre révisions intervenues depuis 1958. Le débat de 1962 a eu un impact politique fondamental. Il a eu un intérêt juridique considérable. Sa portée politique et son intérêt juridique sont toujours d'actualité.

(...)

* 3 Bruno GENEVOIS, Les limites d'ordre juridique à l'intervention du pouvoir constituant, *Revue française de droit administratif*, 1998, p. 929 et s.

* 4 Avis sur le référendum relatif à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, B. MATHIEU et autres, *Les grandes délibérations du Conseil constitutionnel (1958-1993)*, Dalloz, 2009, p. 99 et s.

* 5 Décision 62-20 DC, Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962, site Internet du Conseil constitutionnel.

* 6 Pour une mise à jour récente (avec de nombreuses références), voir Johanna NOEL, *Pour une analyse épistémologique de la querelle autour de l'article 11 : de la dénonciation à la réhabilitation d'une violation de la Constitution*, Association française de droit constitutionnel, congrès de Lyon, 2014.

* 7 Pierre LAMPUÉ, Le mode d'élection du Président de la République et l'article 11, *Revue du droit public*, 1962, p. 931 et s.

* 8 Par exemple François GOGUEL, mais ses fonctions de secrétaire général du Sénat l'obligeaient à la discrétion.

* 9 *Journal officiel*, 3 octobre 1962.

* 10 Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, JO du 7 novembre 1962.

* 11 François GOGUEL, De la conformité du référendum du 28 octobre 1962 à la Constitution, *Droit, institutions et systèmes politiques*, Mélanges en hommage à Maurice Duverger, PUF, 1987, p. 115 et s.

* 12 Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics. C'est, curieusement, la seule des trois « lois constitutionnelles » de 1875 qui porte le nom de « loi constitutionnelle ». Celles des 24 et 25 février sont plus modestes.

* 13 Voir, à titre d'exemple, le discours politique général de Manuel VALLS, Premier ministre, le 8 avril 2014 devant l'Assemblée nationale : « C'est conscient de la responsabilité que m'a confiée le chef de l'État que je me présente devant vous, pour ouvrir une nouvelle étape du quinquennat » (AN, Débats parlementaires, 8 avril 2014).

* 14 *Pouvoirs* n° 45, 1988, p. 137-138.

* 15 L'article 60 de la Constitution et l'article 46 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

* 16 CE, assemblée, 30 octobre 1998, n° 200286 et 200287, site internet du Conseil d'État.

* 17 Il serait intéressant de parcourir les manuels depuis 1962, dans leurs éditions successives pour ceux qui ont une continuité, pour analyser « La perception de la révision de 1962 à travers les manuels de droit constitutionnel ». Il s'agit, en réalité, du message transmis aux étudiants.

* 18 Louis FAVOREU et autres, *Droit constitutionnel*, 17e éd., Dalloz, 2015, p. 793 et s.

* 19 Rapport remis au Président de la République le 15 février 1993 par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution, JO, 16 février 1993, p. 2537 et s.

* 20 Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, *Une Ve République plus démocratique*, La Documentation française, 2007, proposition n° 68.

* 21 L'Assemblée nationale a adopté le 3 mai 2000 une proposition de loi constitutionnelle dans ce sens. Elle a été votée, légèrement amendée, par le Sénat le 8 décembre 2011 et jamais réinscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale (Assemblée nationale, Documents parlementaires, 14e législature, n° 65). Si une proposition de révision (et non un projet) est adoptée conforme par les deux assemblées, l'article 89 prévoit obligatoirement un référendum.

* 22 Le Sénat a rejeté, en première lecture, le 27 octobre 2015, le projet de révision autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (Assemblée nationale, Documents parlementaires, 14e législature, n° 3184).

Document 4. « Refaire la démocratie », rapport du Groupe de travail sur l'avenir des institutions (Rapport Bartolone Winock, 2 octobre 2015), extraits :

THÈME N° 3 : UN EXÉCUTIF PLUS ÉQUILIBRÉ ET MIEUX CONTRÔLÉ

« 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. », affirmait le garde des Sceaux et futur Premier ministre Michel Debré devant le Conseil d'État le 27 août 1958. Il faisait ainsi écho aux propos de Pierre Cot, plusieurs fois ministre sous la IIIe République et ancien député, qui, décrivant la IVe République, affirmait : « La clé de voûte du régime est l'Assemblée nationale ». L'avènement de la Ve République constitua une rupture par rapport aux régimes précédents et marqua la volonté d'instaurer des institutions qui permettent de trouver une solution à la crise algérienne. « La puissance du pouvoir exécutif en France (...) résulte d'un retour de balancier », résumait M. Michel Winock lors de la réunion du 13 mars 2015. L'élection du Président de la République au suffrage universel a évidemment renforcé la puissance du chef de l'État. La construction européenne, qui n'était qu'embryonnaire en 1958, puis l'instauration du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral applicables à partir de 2002, ont pesé dans le même sens. Celui qui ne s'est jamais contenté d'être un « arbitre » serait-il devenu, tout à la fois, « le chef de l'État, le chef du Gouvernement et le chef de la majorité » (1) ? M. Bastien François résumait en ces termes le déséquilibre sur lequel repose l'architecture institutionnelle de la Ve République : « Pensée pour réduire le rôle d'un Parlement jugé structurellement instable et indiscipliné, et renforcer symétriquement le Gouvernement, avec un garde-fou présidentiel en cas de crise, elle abrite désormais un jeu politique totalement différent : un Président de la République tout puissant, ayant accaparé l'essentiel du pouvoir gouvernant, s'appuie sur une majorité parlementaire à sa dévotion, sans contre-pouvoirs à la mesure de sa puissance » (2). Aux termes de sa mission, le groupe de travail estime que « l'hyperprésidentialisation » des institutions de la Ve République a contribué à accentuer la défiance des citoyens vis-à-vis des institutions, en concentrant les pouvoirs entre les mains d'un seul homme que le peuple investit d'attentes démesurées et, nécessairement, déçues. Une relation passionnée, mais sans doute excessive, s'instaure entre le Président de la République et les citoyens. En témoigne la succession – de plus en plus rapide – d'un « état de grâce » qui suit l'élection présidentielle, puis d'une phase d'impopularité du chef de l'État. Cette relation demande à être normalisée. Cet accaparement de l'espace institutionnel par un seul homme se joue aux dépens d'autres acteurs – et notamment le Parlement – dont le rôle doit être renforcé.

Notes : (1) Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 28^e édition, Paris, Montchrestien, 2014. (2) Réunion du 13 mars 2015.

Le groupe de travail est bien évidemment conscient que ce phénomène de présidentialisation et de prédominance de l'exécutif est loin de se limiter à la France. Comme l'a montré M. Pierre Rosanvallon, c'est au contraire devenu le modèle dominant dans le monde. Et si le régime parlementaire continue à prédominer en Europe, il n'a toutefois pas échappé à un « phénomène de polarisation-personnalisation lié à la domination de l'exécutif », tant et si bien que « la science politique a pu parler en conséquence d'« élections masquées » pour qualifier le mode de désignation des Premiers ministres dans la vieille Europe » (1). Pour autant, c'est moins la seule prédominance du président de la République, que le manque de mécanisme institutionnel visant à en contrôler l'action qui apparaît problématique. Dès la première réunion du groupe de travail, le 27 novembre 2014, la question fut ainsi soulevée par Mme Marie-Anne Cohendet : « Nous avons un Président de la République qui est très puissant dans les faits, et qui n'est pas contrôlé. Nous avons un Président de la République qui s'est octroyé le droit de révoquer le Gouvernement, mais qui ne peut être contrôlé par le Gouvernement. Nous avons un Président de la République qui a le droit de dissoudre l'Assemblée, mais que l'Assemblée ne peut renvoyer. ». Le décalage entre l'immense légitimité dont jouit un Président élu directement par les Français et doté de pouvoirs extrêmement étendus et sa quasi-irresponsabilité est apparu comme une anomalie qu'il importait d'atténuer. Pour cela, le groupe de travail a dégagé trois axes de réformes visant à réaménager l'équilibre des pouvoirs au sein de l'exécutif, d'une part, et entre celui-ci et le Parlement, d'autre part :

- redéfinir le rôle du Président de la République (proposition n° 6) en accentuant et en modernisant son rôle d'arbitre, et en faisant de ce dernier le garant des valeurs de la Nation et des enjeux du long-terme ;

- instaurer un mandat de sept ans (proposition n° 7), non renouvelable, pour le Président de la République, ou, à défaut du rétablissement du septennat, inverser à nouveau le calendrier électoral pour que les élections législatives aient lieu avant les élections présidentielles ;
- renforcer la responsabilité de l'exécutif et mieux le contrôler sur les questions européennes (proposition n° 8).

Notes : (1) Pierre Rosanvallon, Le bon gouvernement, Paris, Seuil, 2015.

I. L'ACCENTUATION DES DÉSÉQUILIBRES INITIAUX DE LA V E RÉPUBLIQUE REND NÉCESSAIRE UNE RÉFORME D'AMPLEUR A. LA PRIMAUTÉ DU CHEF DE L'ÉTAT S'EST MUÉE, DANS LA PRATIQUE, EN UNE TOUTE-PUISSANCE

1. Les pouvoirs du Président de la République empiètent sur ceux du Premier ministre

La dyarchie de l'exécutif est inégalitaire, du moins dans les faits et hors période de cohabitation, au point que l'on peut véritablement parler d'une hiérarchie entre le Président de la République et son Premier ministre. Cette mainmise du Président résulte notamment de la légitimité que procure une élection au suffrage universel direct et de la pratique des institutions. Aux termes de l'article 20 de la Constitution : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation ». En vertu de son article 5, le Président de la République joue un rôle d'arbitre et veille au « fonctionnement régulier des pouvoirs publics », à « la continuité de l'État », à « l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et [le] respect des traités. ». Dans les faits, le Président assume un rôle qui excède celui que lui destine le texte constitutionnel. M. Michel Winock rappelait une formule du général de Gaulle dans un entretien accordé à Alain Peyrefitte : « Le chef du Gouvernement, c'est moi ! » (1). Cette pratique des institutions, du moins dans les faits et hors période de cohabitation, entérinée par le premier Président de la Ve République, n'a été démentie par aucun de ses successeurs. La responsabilité du Gouvernement n'est prévue, aux termes des articles 49 et 50 de la Constitution, que devant le Parlement (2). En réalité, en dehors des périodes de cohabitation, le Président de la République n'hésite pas, s'il l'estime nécessaire, à démettre le Premier ministre de ses fonctions. Dès 1970, Jacques Chaban-Delmas – qui sera contraint à la démission par le Président de la République en juillet 1972, quelques mois à peine après avoir obtenu une majorité lors d'un vote de confiance à l'Assemblée nationale – avait considéré qu'un Premier ministre qui refuserait de se rendre à la demande du chef de l'État ne serait qu'un « triste sire ». Le régime de responsabilité moniste introduit par la Constitution de 1958 a ainsi débouché sur une double responsabilité du Gouvernement vis-à-vis du Parlement et du Président de la République. Durant les périodes de cohabitation, le Gouvernement n'est responsable que devant l'Assemblée nationale, conformément à la lettre de la Constitution. (1) Réunion du 13 mars 2015. (2) Sa responsabilité ne pouvant être mise en jeu que devant l'Assemblée nationale.

Notes : (1) Réunion du 13 mars 2015. (2) Sa responsabilité ne pouvant être mise en jeu que devant l'Assemblée nationale.

2. Le Président de la République n'est pas responsable politiquement

Dans Le Président de la République (1), Mme Marie-Anne Cohendet soulignait la disjonction entre les pouvoirs dont jouit le Président de la République, sa légitimité grandissante et sa quasi-irresponsabilité politique. La légitimité du Président de la République a été considérablement renforcée par son élection au suffrage universel direct, introduite dans la Constitution en 1962 et effective depuis 1965. Dans l'esprit de Michel Debré, celle-ci ne pouvait qu'affecter l'équilibre de la Ve 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 » (2). Alors que les députés sont élus à l'échelle de la circonscription et que le Premier ministre est issu de la majorité parlementaire et nommé par le Président de la République, seul ce dernier dispose d'une légitimité aussi large et directe. Ce mode d'élection du Président de la République n'est pas une exception en Europe et ne saurait donc expliquer – du moins à lui seul – sa place centrale dans les institutions. Si l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct n'est pas

une spécificité française au sein de l'Union européenne, le Président de la République française est néanmoins le seul à disposer de pouvoirs aussi étendus. Aucune forme d'engagement de la responsabilité du Président de la République n'existe, sinon – et ce n'est pas négligeable – une responsabilité politique lorsque celui-ci se présente à sa propre succession. Certes, le Général de Gaulle engageait sa responsabilité à l'occasion des référendums qu'il provoquait : lorsque 52,4 % des Français votèrent « non » au référendum sur la réforme des régions et la transformation du Sénat (3), il quitta le pouvoir et se retira de la vie politique. Mais aucun de ses successeurs n'a plus engagé sa responsabilité sur le résultat d'un référendum, Jacques Chirac restant en fonctions après l'échec du référendum de 2005. De même, la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement pour sanctionner indirectement l'action du Président de la République ne représente plus un moyen d'action depuis l'apparition du fait majoritaire. Aucune motion de censure n'a été adoptée depuis 1962, lorsque, une fois connue la proposition du Général de Gaulle de faire élire le chef de l'État au suffrage universel, le gouvernement de Georges Pompidou fut renversé : l'épisode entraîna alors la dissolution de l'Assemblée, les nouvelles élections n'ayant lieu qu'après l'adoption de la réforme par référendum. L'un des problèmes institutionnels de la Ve République est donc bien celui du découplage entre la responsabilité politique et l'exercice du pouvoir.

Notes : (1) Marie-Anne Cohendet, Droit constitutionnel, Paris, LGDJ, 2015. (2) Michel Debré, discours du 27 août 1958 devant le Conseil d'État. (3) Voir le thème n°4 de ce rapport consacré au Parlement du non-cumul.

3. L'articulation des institutions européennes et françaises impose de repenser le rôle et la responsabilité du Président de la République

L'absence de responsabilité du Président de la République se manifeste avec une particulière acuité dans la conduite des affaires européennes. Le chef de l'État, qui siège seul au Conseil européen, n'a pas à rendre compte des négociations. Le chancelier allemand, à l'inverse, négocie avec le Bundestag. « Les Français ont souri quand la Chancelière allemande, en réponse à la proposition de M. Sarkozy de réformer l'Europe, a dit qu'elle devait consulter son Parlement. M. Sarkozy semblait alors en position de force mais, sitôt le Parlement consulté, la Chancelière l'était bien davantage. En outre, elle pouvait s'abriter derrière celui-ci pour justifier un refus. Le régime parlementaire, bien que contraignant, donne de la puissance à l'exécutif », déclarait M. Bastien François(1), soulignant la puissance que confère à son mandataire l'appui de son Parlement. Aucune disposition dans la Constitution ne vient encadrer l'exercice de cette politique européenne, dont l'importance est pourtant devenue considérable. L'article 88-1 prévoit bien que « la République participe à l'Union européenne », mais les mécanismes institutionnels sont insuffisants pour que cette participation puisse être considérée comme satisfaisante d'un point de vue démocratique.

B. LES TENTATIVES DE RÉÉQUILIBRAGE DES POUVOIRS AU SEIN DE L'EXÉCUTIF ONT, PARADOXALEMENT, ACCENTUÉ CES DÉRIVES

1. L'instauration du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral ont renforcé l'emprise du Président de la République sur le Gouvernement et la majorité parlementaire

Depuis la révision constitutionnelle du 2 octobre 2000, l'article 6 de la Constitution dispose que « Le Président de la République est élu pour cinq ans ». Jusqu'alors et depuis l'adoption de « l'amendement Wallon », le 30 janvier 1875, il était élu pour sept ans. En alignant le temps présidentiel sur le temps parlementaire, le quinquennat a limité le risque de cohabitation mais a poussé le chef de l'État, déjà très présent dans le quotidien, à s'y investir davantage encore. L'inversion du calendrier électoral a fait des élections législatives une conséquence de l'élection présidentielle : elles sont destinées à fournir au Président nouvellement élu une majorité qui permettra la mise en œuvre de son programme. La légitimité personnelle du Premier ministre, issu de cette majorité à la légitimité « secondaire », apparaît moindre.

Notes : (1) Réunion du 13 mars 2015.

2. Malgré la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Président de la République demeure un acteur politique et institutionnel largement irresponsable

Le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République insistait, en 2008, sur la nécessité de réexaminer les pouvoirs dévolus au Président de la République : « Les exigences d’une démocratie qui se veut exemplaire s’accommodent de moins en moins d’un exercice du pouvoir qui n’est, en pratique, borné par aucun contrôle ». L’ambition de développer une responsabilité politique réelle du Président de la République ne déboucha, cependant, loin des ambitions initiales, que sur une modification de l’article 18 de la Constitution, lui permettant de prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès, sa déclaration ne pouvant donner lieu à un débat que hors de sa présence et sans vote. De manière générale, peut-on se satisfaire d’un système dans lequel la responsabilité politique du Président de la République n’est mise en jeu qu’au moment des élections ? M. Bastien François indiquait lors de son audition le 13 mars 2015 : « Ce qui est déterminant, ce qui manque dans notre pays, c’est la nécessité pour l’exécutif de rendre compte de son action, d’expliquer ses actes et, en cas de contestation, de répondre. Un droit de suite doit exister ».

II. PROPOSITIONS : VERS UN NOUVEAU RÔLE ET UNE NOUVELLE DURÉE DE MANDAT POUR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Proposition n° 6 : Redéfinir le rôle du Président de la République

1. Maintenir l’élection au suffrage universel direct

L’élection au suffrage universel direct du Président de la République, sur laquelle se fonde la légitimité immense dont il jouit, a été identifiée par le groupe de travail comme l’une des causes de sa toute-puissance. Ce n’est cependant pas la seule, comme l’a expliqué M. Bastien François lors de son audition : « À supposer qu’une telle réforme soit faisable – il me paraît difficile de transformer le Président de la République en reine d’Angleterre –, elle repose sur l’idée selon laquelle c’est parce que le Président de la République est élu au suffrage universel qu’il gouverne. Or, si quatorze des vingt-huit pays de l’Union européenne ont un Président de la République élu au suffrage universel, souvent avec des pouvoirs comparables au nôtre, aucun des homologues européens du Président français ne joue un rôle comparable au sien. Aucun n’accapare comme lui le pouvoir gouvernant. La spécificité française n’est donc pas l’élection du président de la République au suffrage universel direct, mais le fait que, doté de moyens d’action très large, il soit en position de détenir une part importante du pouvoir gouvernant, ce qui procède moins d’une architecture institutionnelle ou d’un système électoral que d’une histoire politique singulière » (1). Il paraît donc inenvisageable de priver les citoyens français de ce qui constitue un moment démocratique majeur – bien qu’imparfait. Évoquant la question des temps politique et médiatique, Mme Géraldine Muhlmann affirmait : « Je pense que la raison politique est riche d’émotions et qu’il serait très dangereux qu’elle s’en dépouille trop. Car l’émotion est l’un de ses matériaux majeurs, qu’elle doit évidemment travailler, mais dont elle ne saurait se séparer » (2). L’élection du Président de la République au suffrage universel direct constitue – le très fort taux de participation des citoyens en témoigne – un moment d’émotion politique partagée important pour le sentiment d’appartenance à la communauté nationale. Les membres du groupe de travail ont estimé que réorienter la fonction du Président de la République vers les missions que lui confère l’article 5 de la Constitution n’impliquait pas non plus de lui retirer les pouvoirs qu’il tire de la pratique institutionnelle et de la légitimité conférée par le suffrage universel. Ainsi, dans sa majorité, le groupe de travail n’a pas retenu de proposition remettant en cause les pouvoirs essentiels du Président de la République. Le Président de la République doit continuer à présider le Conseil des ministres, comme le prévoit l’article 9 de la Constitution, et demeurer seul détenteur du droit de dissolution prévu par son article 12. Il ne doit pas être tenu de désigner à la tête du Gouvernement le chef du parti devenu majoritaire à l’issue des élections législatives, comme certains ont pu le préconiser. Enfin, la pratique développée en marge de l’article 8 et qui rend le Premier ministre, en dehors des périodes de cohabitation, responsable devant le Président de la République ne doit pas nécessairement être remise en cause, selon la majorité des membres du groupe. En conservant le principe de séparation souple des pouvoirs qui a assuré la longévité de la Ve République et la forme originale de son régime parlementaire, des évolutions restent cependant possibles. Entre le régime parlementaire traditionnel

à l'anglaise et présidentiel, la majorité des membres du groupe de travail a estimé qu'une troisième voie devait être empruntée pour réorienter le rôle du Président de la République.

2. Moderniser le rôle d'arbitre

Les membres du groupe de travail se sont accordés pour redéfinir le rôle du chef de l'État en accentuant et en modernisant son rôle d'arbitre. Il s'agit de réorienter le Président de la République vers les enjeux du long-terme et d'en faire, avant tout, le garant des valeurs de la Nation. Selon la majorité des membres du groupe de travail, il ne convient pas de remettre en cause la pratique du « domaine réservé » que le Président détient en matière de politique étrangère et de défense nationale. Assumant le rôle d'arbitre que la Constitution lui destine, le Président de la République, « placé au-dessus des partis », pourrait, dès lors, jouer un rôle de garant de l'intérêt général et des générations futures. « Il faut profiter de la légitimité et de l'audience que confère l'élection au suffrage universel pour inventer un nouveau rôle au Président de la République : un rôle fort, intéressant, prestigieux, de gardien des droits fondamentaux et de garant des intérêts des générations futures », proposait ainsi M. Bastien François lors de son audition du vendredi 13 mars 2015, tout en suggérant de réduire les pouvoirs du Président de la République pour qu'il puisse remplir ce rôle d'arbitre. Le groupe de travail estime pour sa part que c'est en influant sur le temps politique, et la durée du mandat du Président de la République, que cette réorientation sera possible.

Notes : (1) Réunion du 13 mars 2015. (2) Réunion du 10 avril 2015.

* * *

Proposition n° 7 : Réinventer le septennat

1. Vers un mandat de sept ans non renouvelable

« L'introduction du quinquennat, en particulier, était présentée comme le moyen d'éviter la cohabitation ; le septennat était de plus perçu comme antidémocratique, le Président ne donnant pas suffisamment la parole au peuple depuis l'abandon de la pratique gaullienne du référendum par les successeurs du Général. Mais le quinquennat a eu pour effet de renforcer le présidentielisme majoritaire ; la réforme s'est, de plus, accompagnée de l'inversion du calendrier électoral, ce qui a eu pour conséquence de faire des élections législatives une simple confirmation de l'élection présidentielle – elles ont perdu leur autonomie. Désormais, la majorité présidentielle et la majorité parlementaire se confondent », expliquait Mme Marie-Claire Ponthoreau lors de son audition le 13 mars 2015. Le groupe de travail a été ainsi amené à reconsidérer le bilan de l'instauration du quinquennat. Il semble en avoir résulté une accélération du temps politique et une omniprésence de la figure du Président de la République qui ont contribué à l'aggravation des déséquilibres institutionnels. En réduisant la durée du mandat présidentiel de sept à cinq ans et en faisant précéder les élections législatives de l'élection présidentielle, le constituant et le législateur ont accentué le fait majoritaire et, partant, les pouvoirs du Président. « Nous nous accordons tous sur le fait que le passage au quinquennat a été une erreur » concluait M. Arnaud Richard (1). Le retour à l'équilibre de 1875, pensé alors comme une solution provisoire, mais qui avait été confirmé par les constituants de 1946, puis de 1958, semble aujourd'hui préférable afin de placer le temps présidentiel « au-dessus » du temps parlementaire. Sept années de mandat représentent néanmoins une durée certaine. Le groupe de travail s'est prononcé en faveur du caractère non renouvelable de ce mandat. M. Alain Tourret appuyait en ces termes cette mesure lors de la réunion du 13 mars 2015 : « François Luchaire, constitutionnaliste éminent, défendait l'idée d'un septennat non renouvelable, qui a l'avantage de déconnecter le Président de la République de la gestion quotidienne des affaires publiques, en lui permettant d'être à la fois un président respecté et un président qui gouverne, sans que ses choix soient dictés par la perspective de renouveler son mandat. La durée est essentielle, surtout si l'on ne fait rien au cours des deux premières années, pour se lancer ensuite dans une course à l'échalote. ». Cette restriction pourrait permettre l'émergence de personnalités au profil différent des actuels candidats à la présidence. Échappant aux jeux des partis et au rôle d'éternel candidat à la réélection, le Président y gagnerait une autorité morale en conformité avec le rôle d'arbitre que lui destinait le Général de Gaulle.

Notes : (1) Réunion du 13 mars 2015.

2. Pour une inversion du calendrier électoral, en cas de maintien du quinquennat

Une autre réforme consisterait à « réinverser » le calendrier électoral pour que les élections législatives précèdent l'élection présidentielle. Les chefs des formations politiques mèneraient alors campagne pour obtenir une majorité et devenir Premier ministre. Le Président de la République, bien que légitimé par le suffrage universel, ne pourrait plus s'opposer « frontalement » à un Premier ministre fort de sa légitimité parlementaire. Il est possible d'imaginer que ce dernier, dans les faits et conformément au texte de la Constitution, ne soit plus responsable que devant sa majorité. En cas de maintien du quinquennat, le groupe de travail souhaite donc que le calendrier électoral soit réinversé pour que les élections législatives aient lieu avant l'élection présidentielle.

* * * Mme Laurence Parisot a proposé, lors de son audition (1), d'instaurer un délai, par exemple de cent jours, entre l'élection du Président de la République et sa prise de fonction, sur le modèle du dispositif en vigueur aux États-Unis. Ce délai permettrait de séparer le temps de la campagne du temps de l'action et donnerait au candidat élu la possibilité de préparer plus sereinement sa prise de fonction. Une telle mesure pourrait contribuer à placer le président de la République dans une nouvelle temporalité, plus favorable à un rythme démocratique apaisé. Le groupe de travail s'est partagé sur cette question sans parvenir à définir une position commune, estimant notamment que c'est lors de ces cent premiers jours que le Président de la République dispose de la plus grande légitimité et donc de la plus grande liberté d'action. * * *

Notes : (1) Réunion du 16 janvier 2015.

Proposition n° 8 : Renforcer la responsabilité de l'exécutif et améliorer son contrôle sur les questions européennes

Le premier alinéa de l'article 49 de la Constitution permet au Premier ministre d'engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale. Afin de renforcer la responsabilité de l'exécutif, le groupe de travail a estimé, dans sa majorité, qu'un vote d'investiture devait être rendu obligatoire lors de la formation d'un nouveau Gouvernement. Il est également essentiel que la conduite de la politique européenne par l'exécutif soit mieux contrôlée. Le Président de la République, qui siège seul au Conseil européen, n'est redevable d'aucune des positions qu'il y défend ni des décisions qui en résultent. Il en découle une mauvaise information des citoyens sur les mesures qui sont prises au niveau européen et une absence totale de responsabilité de la politique qui y est menée. Un certain nombre de propositions seront développées pour favoriser une meilleure prise en compte des questions européennes au sein du Parlement (1) ; quoi qu'il en soit, il apparaît nécessaire que l'exécutif soit amené à négocier la position qu'il défend sur la scène européenne et à rendre compte des décisions qui y sont adoptées. Les deux débats organisés à l'Assemblée nationale, en application de l'article 50-1 de la Constitution, les 8 et 15 juillet 2015, relatifs à la situation de la Grèce, témoignent de la nécessité de permettre aux parlementaires de peser sur les décisions qui sont prises au niveau européen. Ils marquent un progrès dans la nécessaire démarche d'explication par l'exécutif de la politique qu'il mène sur la scène européenne. Trois limites sont cependant apparues. D'abord, le Premier ministre a naturellement été chargé d'exposer la position de l'exécutif alors que le Président de la République était le principal acteur de ces négociations. Ensuite, le premier débat ne fut pas suivi d'un vote ce qui priva l'Assemblée nationale de la possibilité de s'exprimer clairement et, a fortiori, de donner, implicitement ou explicitement, un mandat au Président de la République : les députés ne purent que valider a posteriori le résultat de ces négociations, sans réellement influencer sur celles-ci. Enfin, ces débats ont été organisés à l'apogée d'une crise européenne, alors que ce type de question aurait gagné à être abordé en amont et plus régulièrement. Dans cette perspective, le groupe de travail propose que puissent être organisés à l'Assemblée nationale, avant les Conseils européens, des débats avec le Président de la République, qui pourraient prendre la forme de questions-réponses et être suivis d'un vote. Lors de cette séance, il serait débattu de l'actualité européenne et de la position de la France sur les questions abordées lors des Conseils européens. Le chef de l'État y proposerait un

mandat, ou du moins une position de principe, qui serait ainsi validé par la représentation nationale et déterminerait l'action de la France sur la scène européenne. Cette mesure – qui nécessite de revenir sur la règle qui interdit au chef de l'État de se rendre au Parlement – ne serait en aucun cas un facteur d'affaiblissement du Président de la République. Elle se limiterait à la politique européenne et serait de nature à renforcer le chef de l'État sur la scène européenne en lui conférant davantage de légitimité.

Notes : (1) Voir le thème n° 4 de ce rapport consacré au Parlement du non-cumul.

Séance 4. Le Gouvernement et ses relations avec le Président

Dissertation : Le Président de la République et la fonction gouvernementale

Document 1. Lettre de démission d'Elisabeth Borne (8 janv. 2024) :

Monsieur le Président de la République,

Vous m'avez fait part de votre volonté de nommer un nouveau Premier ministre.

Depuis près de vingt mois, j'ai eu l'honneur de diriger une équipe gouvernementale qui a conduit avec détermination des réformes essentielles pour notre pays et nos concitoyens.

Grâce à l'action des ministres et de leurs administrations, auxquels je veux ici rendre hommage, je me suis attelée à faire adopter, dans des conditions inédites au Parlement, les textes financiers dont la réforme des retraites, la loi relative à l'immigration et plus de cinquante lois qui répondent aux défis de notre pays et aux préoccupations des Français.

Hors textes financiers, nous avons su bâtir des majorités de projet dans l'esprit de dépassement de votre élection en 2017.

Par ailleurs, conformément à la mission que vous m'avez confiée, je suis fière que la France soit désormais dotée d'une planification écologique complète et robuste.

Ainsi que nous en sommes convenus lors de notre dernier entretien, il est plus que jamais nécessaire de poursuivre les réformes afin de donner sa chance et des perspectives à chacun au sein de la République et de bâtir une France plus forte et plus juste dans une Europe plus souveraine.

Alors qu'il me faut présenter la démission de mon Gouvernement, je voulais vous dire combien j'ai été passionnée par cette mission, guidée par le souci constant, que nous partageons, d'aboutir à des résultats rapides et tangibles pour nos concitoyens.

Je vous remercie, une nouvelle fois, pour la confiance que vous m'avez accordée depuis 2017.

Je vous adresse mes vœux les plus chaleureux de réussite pour la suite de votre quinquennat et vous prie de croire, Monsieur le Président de la République, en l'expression de ma très haute considération.

Document 2. « Équilibres et déséquilibres sous la V^e République », Jean-Éric Gicquel, *Revue française de droit constitutionnel*, 2015/2 (n° 102), p. 265 à 276 :

(...)

A – La tutelle du président de la République sur le Premier ministre

11 L'ambition gaulliste était double : faire en sorte, que contrairement aux III^e et IV^e Républiques, le président de la République soit un *Chef* de l'État et veiller à ce qu'aucune dyarchie ne puisse exister au sommet de l'État.

12 Être un *Chef* de l'État implique la capacité de prendre les décisions engageant la Nation. Cela s'illustre d'abord dans la sphère internationale. Le processus de centralisation de la politique extérieure à l'Élysée visible dès 1958 (et provoqué par l'ambition du Général de sortir la France de l'impasse algérienne puis de magnifier sa place dans le concert des nations) conduit le Président à déterminer les options fondamentales. Tout particulièrement, vient à l'esprit la décision ultime de se comporter tel un Chef de guerre [Libye (2011), Mali et Centrafrique (2013)] ou de paix [Irak (2003)]. Au plan interne, cette même logique s'exprime, puisque c'est au Chef de l'État qu'incombe, sur le fondement du programme sur lequel il a été élu, d'« *indiquer le cap* » (M. Valls, Déclaration de politique générale du 8 avril 2014) et d'impulser les réformes qu'il juge nécessaires notamment dans le domaine économique (du plan de stabilité

de 1963 au pacte de responsabilité de 2013) ou sociétal [le droit à l'avortement (1974), l'abolition de la peine de mort (1981) ou encore le mariage pour tous (2013)].

13 Pareillement, la répartition des fonctions entre l'Élysée et Matignon, théorisée par le Général de Gaulle en 1964

« 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 » **[12]** est toujours pertinente cinquante ans plus tard.

14 Les actions réalisées de concert par les deux têtes de l'Exécutif se comprennent toujours (sauf en cohabitation) à l'aune de la subordination du Premier ministre au Chef de l'État.

15 Ceci est le résultat d'une interprétation constitutionnelle constante. *Primo*, l'arbitrage présidentiel, découlant de l'article 5C, l'emporte sur la détermination, par le Premier ministre, de la politique nationale (art. 20C). Bref, « il n'y a qu'une politique du gouvernement, c'est celle du président » **[13]** *Secundo*, le Premier ministre n'a pas vocation à être un challenger du Président puisqu'il doit inscrire son action dans la loyauté (« J'ai été loyal au président de la République, je suis loyal au président de la République, je serai loyal au président de la République ») **[14]**. *Tertio*, le Chef de l'État met fin, lorsqu'il l'estime nécessaire, aux fonctions de son Premier ministre.

16 Faisant fi d'une lecture stricte de l'article 8C, de Gaulle avait, dès 1964, expliqué les règles : Le Président, qui choisit le Premier Ministre, qui le nomme ainsi que les autres membres du gouvernement, [...] 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 **[15]**.

17 Tout locataire de Matignon sait qu'il dispose du « bail le plus précaire de la République » (M. Rocard) puisque la durée de ses fonctions dépend de l'appréciation présidentielle. Reste que la position du Chef de l'État est moins assurée qu'on serait tenté de le croire spontanément. Encore faut-il disposer d'un remplaçant crédible **[16]** et ne pas se trouver soumis à une forte pression politique et médiatique rendant intenable le maintien du Premier ministre en place **[17]**. Il lui faudra alors du talent pour instiller l'idée qu'il a tout de même agi dans une logique purement discrétionnaire **[18]**.

18 Dans de telles conditions, on comprend que la cohabitation constitue une formidable entorse à ces principes-clés de la Ve République en transformant, temporairement, le président de la République en un acteur symbolique – qui n'entend pas pour autant rester « *inerte* » (F. Mitterrand) – et en laissant à Matignon le pouvoir de commander, c'est-à-dire « *déterminer* » véritablement la politique de la Nation (art. 20C). Le Général ne s'est jamais publiquement exprimé sur l'attitude qu'il aurait eue en cas de survenance, au cours de son mandat, de cette « *petite alternance* » **[19]**. L'occurrence aurait pu se produire lors des législatives de 1967. Dans la lignée du courant démocratique défendue par René Capitant, qui s'est traduite dans les faits par sa démission suite au référendum négatif d'avril 1969, on imagine mal que le Général ait pu accepter de rester en fonction si le parti se réclamant de ses idées (et ce malgré toutes les préventions qu'il exprimait à l'égard des partis) avait subi une déroute électorale comme celle ayant touché le PS en 1993, ou que, suite à une dissolution de l'Assemblée nationale qu'il aurait décidée, l'opposition avait, comme en 1997, évincé la majorité. Constatent que sa responsabilité politique avait été mise en cause par le peuple qui l'avait désavoué, il en aurait sans nul doute rapidement tiré toutes les conséquences institutionnelles. Autres temps, autres mœurs...

(...)

A – L’effacement de la figure arbitrale du chef de l’État

25 Tout a été écrit sur la fonction arbitrale (art. 5C). Par son indétermination, elle a permis aux différents occupants de l’Élysée d’en donner des acceptions variables. L’arbitrage a vocation à transcender le clivage partisan puisqu’il implique que le Président soit à même de répondre de la France et de la République.

Suivant la Constitution, le Président est en effet garant, vous entendez bien, garant, de l’indépendance et de l’intégrité du pays ainsi que les traités qui l’engagent. Bref, il répond de la France. D’autre part, il lui appartient d’assurer la continuité de l’État et le fonctionnement des pouvoirs. Bref, il répond de la République [\[25\]](#).

26 Toutefois, cette posture reste d’un maniement difficile au quotidien. Dès lors que depuis 1962, un conflit peut apparaître entre les deux autorités élues au suffrage universel direct (le Président et l’Assemblée nationale), le fonctionnement concret du régime dépend de la nature de leurs liens. Si la désynchronisation des majorités entraîne la cohabitation, leur concordance, au-delà de l’avènement du présidentielisme, est porteuse d’ambivalences.

27 En effet, si le Général de Gaulle avait perçu la nécessité, pour le Chef de l’État, de pouvoir s’appuyer sur une majorité de soutien à l’Assemblée nationale puisqu’« alors devenait possible une collaboration cordiale, confiante, féconde, entre le Parlement et le Gouvernement, qui aidait puissamment la République à vouloir et à agir » [\[26\]](#), il avait toujours pris soin d’écarter tout risque d’être perçu et de se comporter tel le chef de la majorité. C’était la tâche assignée au Premier ministre. Aussi, ne fallait-il pas « que le Président soit élu simultanément avec les députés, (car) cela mêlerait sa désignation à la lutte directe des partis (et) altérerait le caractère [...] de sa fonction de chef de l’État » (Conférence de presse du 31 janvier 1964).

28 Si on répète à l’envi que l’arbitre a fini par se transformer en « *un capitaine* » (J. Massot), il n’en devait pas moins aussi veiller à préserver constamment sa capacité à prendre de la hauteur au gré des impératifs politiques et à se comporter tel « un personnage impartial, qui ne se mêle pas de la conjoncture politique et qui ne doit pas s’en mêler » [\[27\]](#) et « de servir d’arbitre au-dessus des contingences politiques » [\[28\]](#). Cette capacité arbitrale a pu, pour partie, être préservée grâce à l’arythmie des échéances électorales qui structura durablement la vie politique.

29 Avec ce calendrier disjoint, avec au surplus des durées de mandat distinctes, le président de la République pouvait ne pas s’affirmer comme le chef d’une majorité parlementaire puisque sa légitimité électorale était temporellement disjointe de celle ayant bénéficié aux députés [\[29\]](#). Tout en bénéficiant de leur soutien, il n’en conservait pas moins une forte autonomie décisionnelle à leur encontre. De son côté, la majorité des députés n’avait pas été élue afin de mettre en œuvre le programme présidentiel. L’un pouvait donc agir sans avoir à se sentir engagé à l’égard des autres et d’imposer les réformes qu’il jugeait utiles (on pourra, par exemple, songer à la libéralisation du droit d’avortement en 1974, à la réforme de la protection sociale en 1995 ou encore à l’abandon du service militaire obligatoire décidé en 1996).

30 Or, avec les réformes de 2000 [\[30\]](#) et 2001 [\[31\]](#), cette précieuse arythmie n’est plus. Tous les cinq ans, les électeurs choisissent leur président de la République puis, dans la foulée des législatives organisées quelques semaines plus tard, lui donnent les moyens de mettre en œuvre ses promesses et engagements en élisant une majorité de députés se réclamant de lui. Cette séquence, déjà visible en 1981 et 1988 (en raison de la dissolution de l’Assemblée nationale prononcée par F. Mitterrand à peine élu) se répète, pour l’instant mécaniquement (2002, 2007 et 2012). Les prises de position présidentielles sont sans surprises et convenues : « J’ai pris des engagements pendant la campagne présidentielle. Ces engagements sont aussi les vôtres » [\[32\]](#) ; « Je vais demander aux Français qu’ils fassent en sorte qu’il y ait une majorité pour le changement » ; « une majorité large, solide et cohérente » [\[33\]](#). Insensiblement, l’Élu de la Nation finit par se comporter comme le chef d’une majorité, le Premier ministre devant,

quant à lui, se charger de sa coordination et de son animation au quotidien. Si J. Chirac, et en mettant de côté son retrait provoqué par son affaiblissement physique à compter de 2005, avait été globalement soucieux de ne pas confondre les rôles au sein de l'Exécutif lors de son second mandat (2002-2007) « Je ne voudrais pas que l'on dise non plus que le président de la République se mêle de tout [...] Il ne m'appartient pas de conduire la politique quotidienne du gouvernement » [34], les effets furent clairement perceptibles à partir de la présidence de N. Sarkozy. Ils ne se sont pas dissipés depuis 2012. Il faut les étudier.

B – Le délitement de la distinction des fonctions au sein de l'Exécutif

31 Fort de cette union majoritaire, sacralisée doublement et presque simultanément par le peuple, le Chef de l'État ne se contente plus, comme naguère, de fixer le cap général (voir *supra*) mais tend à devenir « un président qui gouverne » [35]. Après l'éclipse rapide de la présidence normale, l'alternance de 2012 n'aura pas provoqué de mutation : « J'ai appris ce qu'est être président. C'est décider. Je ne cesse de décider » [36].

32 La propension à l'interventionnisme présidentiel a toujours existé. Mais elle s'en trouve désormais exacerbée en raison d'un rythme électoral plus resserré (où il n'est plus question de laisser le temps au temps), et en raison d'une hyperprésence médiatique imposée par les nouveaux impératifs de la communication politique. Ce qui pouvait, dans le passé, s'apparenter à une démarche individuelle et artisanale [37] s'est, par la suite, professionnalisé. Tandis que l'influence des conseillers (gourous ?) en communication s'accroissait, les approches ont profondément mué. Le silence présidentiel, jusqu'alors synonyme de hauteur et de gravité [38] s'est retrouvé, avec l'avènement d'Internet et des réseaux sociaux, complètement ringardisé. Le meilleur porte-parole de l'action présidentielle n'est plus, comme naguère, le Premier ministre qui ne ménageait pas ses efforts dans ce domaine [39] mais le chef de l'État lui-même pris d'une véritable fringale médiatique et constamment demandeur de nouveaux supports [40]. À terme, la parole publique finit par pouvoir être, sur n'importe quel sujet, préemptée par l'Élysée avec plus ou moins de succès [41]. Rien d'étonnant dans ces conditions que le Conseil d'État ait fini par juger que certaines des interventions du Président (ainsi que celles de ses collaborateurs) pouvaient être prises en compte dans « l'appréciation de l'équilibre à rechercher entre les courants d'opinion politiques » [42].

33 Au-delà, on sait aussi, que dans l'esprit du Général, le Chef de l'État n'était pas censé être « absorbé, sans relâche et sans limite, par la conjoncture politique, parlementaire, économique et administrative » puisque c'est « là le lot, aussi complexe et méritoire qu'essentiel, du Premier Ministre français » [43]. C'est en « durant et en endurant » [44] que le locataire de Matignon était le mieux à même de préserver la dignité des tâches présidentielles. Ce délicat équilibre s'en trouve affecté lorsque le Premier ministre est ravalé au rang de simple « collaborateur » [45] et que s'établit insidieusement une gouvernance par SMS adressés directement aux ministres. La structure bicéphale de l'Exécutif vacille sur ses fondements et finit par voir son utilité remise en cause.

34 Tout cela n'est pas sans impact sur la théorie du fusible ou du paratonnerre selon laquelle le Chef de l'État était traditionnellement protégé, pour une période variable, de l'impopularité à l'égard des décisions qu'il avait impulsées en les faisant endosser par Matignon. Ce partage des tâches n'est plus puisque l'Élysée assume pleinement sa fonction dirigeante [46]. En résulte alors une forte impopularité du Chef de l'État (dont la parole puis l'action s'en trouvent rapidement démonétisées) qui fragilise à terme l'attelage de l'Exécutif. Comment, en effet, avec des écarts importants de popularité, empêcher le Premier ministre de songer à accéder, à son tour, à l'ultime marche du Pouvoir ? On pourra ainsi expliquer les tensions récurrentes entre N. Sarkozy et F. Fillon entre 2007 et 2012 où encore les préventions, finalement levées à contrecœur, de F. Hollande quant à l'idée de nommer M. Valls en 2014. Derrière le collaborateur finit par émerger le compétiteur.

35 Convenons pour terminer que notre République a eu cette « chance de rester cohérente, populaire et efficace en dépit des démons de nos divisions » [47] et qu'elle ne fut pas abandonnée au profit d'une hypothétique VI^e République dont les contours ne cessent de changer depuis les années 1960. Sans doute, des évolutions, plus ou moins heureuses, sont-elles entrées en contradiction avec la vision des « pères fondateurs ». Mais il est dans la nature d'une Constitution, parce qu'elle est mise en œuvre quotidiennement par des hommes, de muter perpétuellement. Les fondements de la Ve République ont été, quant à eux, institués profondément et solidement en 1958. Il fallait une « tête à l'État » [48]. Il fallait que le Parlement soit cantonné « à voter les lois, à contrôler l'exécutif, sans prétendre sortir de son rôle » [49]. Ce fut obtenu. *Satisfecit* global en conclusion.

Notes

- [12] Conférence de presse du 31 janvier 1964.
- [13] J.-M. Ayrault, Intervention du 28 août 2012.
- [14] F. Fillon, Intervention du 10 mars 2010.
- [15] Conférence de presse du 31 janvier 1964.
- [16] Voir la tentative infructueuse de N. Sarkozy de se séparer, en 2010, de F. Fillon.
- [17] On pensera notamment à J.-P. Raffarin en 2005 et J.-M. Ayrault en 2014.
- [18] La démission de M. Rocard (1990) constituant la quintessence de cette approche, s'assimilant à un véritable fait du Prince.
- [19] A. Peyrefitte, *Le mal français*, Plon, 1974, p. 355.
- [20] M. Debré, *Allocution devant le Conseil d'État*, 28 août 1958.
- [21] « Ah, si nous avions la possibilité de faire surgir demain une majorité nette et constante », *ibid.*
- [22] B. Le Roux, Président du groupe PS à l'Assemblée nationale, Intervention du 29 avril 2014.
- [23] M. Debré, *Allocution devant le Conseil d'État*, 28 août 1958.
- [24] Cité in A. Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, T. 1, Fayard, 1994, p. 461.
- [25] C. de Gaulle, Discours du 20 septembre 1962.
- [26] Conférence de presse du 28 octobre 1966.
- [27] C. de Gaulle, *Intervention devant le Comité consultatif constitutionnel*, 8 août 1958, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Doc. Fr., T. 2, 1988, p. 300.
- [28] Discours de Bayeux du 16 juin 1946.
- [29] Tels V. Giscard d'Estaing en 1974 et J. Chirac en 1995.
- [30] Révision de la Constitution instituant le quinquennat.
- [31] Inversion du calendrier électoral permettant aux présidentielles de 2002 d'être organisées avant les législatives.
- [32] N. Sarkozy, Discours du 3 octobre 2012.
- [33] F. Hollande, Intervention du 31 mai 2012.
- [34] Intervention du 2 avril 2004.
- [35] N. Sarkozy, Intervention du 31 mai 2007.
- [36] F. Hollande, Intervention du 17 juin 2013.
- [37] Voir notamment les actions débridées de V. Giscard d'Estaing au début de son septennat.
- [38] Ce qu'il était convenu d'appeler la stratégie du désir conceptualisée dans les années 1980 par J. Pilhan qui travailla pour F. Mitterrand et J. Chirac.
- [39] Comme dans l'émission mensuelle d'un quart d'heure, *Parlons France*, entre 1984 et 1986.
- [40] Voir le programme *Parole de français* où, en janvier 2010, N. Sarkozy a répondu aux questions d'un panel de citoyens.
- [41] Voir l'intervention ratée tant sur le fond que sur la forme de F. Hollande sur l'affaire *Leonarda* le 19 octobre 2013.
- [42] CE, Ass., 8 avril 2009, *Hollande et Mathus*, Rec. 140.
- [43] Conférence de presse du 31 janvier 1964.
- [44] *Ibid.*
- [45] N. Sarkozy, Entretien à *Sud-Ouest*, 22 août 2007.
- [46] « Je suis le Patron », N. Sarkozy, Entretien à *Sud-Ouest*, 22 août 2007 ; « Je ne me défausse pas sur le Premier ministre, je suis en première ligne », F. Hollande, *Intervention* du 10 septembre 2012.
- [47] C. de Gaulle, *Allocution* du 20 septembre 1962.
- [48] C. de Gaulle, *Allocution* du 20 septembre 1962.
- [49] C. de Gaulle, *Allocution* du 4 septembre 1958.

Depuis 1962, le régime de la V^e République a fonctionné selon une logique que la Constitution rendait possible sans l'impliquer nécessairement. L'élection au suffrage universel du Président a induit une bipolarisation qui s'est traduite par l'apparition d'une majorité parlementaire stable, phénomène inédit en France. Les électeurs choisissent donc les gouvernants et l'orientation politique du pays. Les élections présidentielles désignent un chef, les élections législatives confirment – présidentialisation – ou infirment – cohabitation – la prépondérance de celui-ci. Ce mécanisme s'est enrayé en 2024. Dans l'incertitude qui en résulte, un regard sur l'histoire constitutionnelle antérieure montre des configurations différentes. On peut donc envisager plusieurs modèles. Mais il faut observer que les systèmes alternatifs sont incompatibles avec un choix direct des gouvernants par les électeurs. Dans un système parlementaire sans majorité stable sortie des urnes, le gouvernement est désigné par les députés au gré de coalitions négociées entre les partis politiques et généralement précaires. Les électeurs n'ont donc ici qu'un pouvoir d'avant-dernier mot.

Dans le contexte de crise politico-institutionnelle que traverse actuellement la France, il est naturel de se demander ce qu'il serait souhaitable, ou du moins possible, de faire. Plusieurs réponses peuvent être envisagées mais aucune ne s'impose avec évidence : l'avenir est incertain, les hypothèses foisonnent et divergent, du probable à l'improbable, du meilleur au pire. Quelques constatations objectives paraissent cependant s'imposer.

Il convient d'abord de remarquer l'unanimité des acteurs à penser dans le cadre de la V^e République comme s'il était devenu impossible de concevoir une alternative à celui-ci. L'histoire constitutionnelle de la France montre cependant que d'autres logiques ont fonctionné, mal ou bien. Des modèles différents sont donc concevables. Mais la réduction du droit constitutionnel à sa dimension contentieuse a fait disparaître des radars cette histoire, enseignée jadis, aujourd'hui oubliée. Il est d'ailleurs remarquable que, dans le débat actuel, le Conseil constitutionnel ne soit jamais évoqué. Or ce savoir désuet peut fournir d'utiles termes de comparaison. En outre il ne récusait pas *a priori*, par esprit de chapelle et sectarisme disciplinaire, les lumières que la science politique peut apporter au débat institutionnel. S'en souvenir peut donc aider à penser d'autres modèles, à montrer les conditions nécessaires que supposerait leur mise en œuvre et à prendre conscience des conséquences qu'impliquerait cette mutation.

Une première remarque s'impose. La Constitution du pays est demeurée formellement la même depuis 1958. Pourtant nous avons connu plusieurs

V^e Républiques. De nombreux changements, formels et surtout informels, ont produit des systèmes différents, aux logiques divergentes mais bien individualisées : régime semi-présidentielisé, mais sans majorité jusqu'en 1962, puis fait majoritaire et présidentialisation de 1962 à 1986, période entrecoupée de trois cohabitations de 1986 à 2002, système fondé, depuis 2000, sur le quinquennat avec priorité de l'élection présidentielle, enfin crise larvée depuis 2022, ouverte depuis l'été 2024. Or, quelle que soit l'évidence de ce cataclysme, tous les acteurs politiques, les dirigeants qui gouvernent ou aspirent à gouverner, mais aussi les électeurs et les commentateurs qui prétendent éclairer ou forger l'opinion ont en effet en commun de penser exclusivement dans le cadre de la V^e République telle qu'elle est devenue au XXI^e siècle. Cette tendance générale s'observe à plusieurs niveaux.

Les personnalités politiques qui aspirent au premier rang ne pensent qu'à l'élection présidentielle. Leur comportement serait incompréhensible si l'on ne percevait pas que, pour eux, la logique personnelle du scrutin décisif l'emporte sur la logique collective du parti. Le contraste est ici total avec les Républiques antérieures où un principe immanent mais rigoureux voulait qu'aucun individu ne sorte du lot. Une popularité excessive était mal vue, toute tentative pour s'adresser directement aux citoyens était considérée – crainte du pouvoir personnel ou jalousie corporative ? – comme une faute inexpiable. Les fortes personnalités furent marginalisées, de Gambetta à Mendès-France, et seule la guerre permit à Clemenceau de s'imposer : on s'en vengea en lui refusant l'Élysée[\[1\]](#).

Le cadre institutionnel de la V^e République a changé tout cela. Pour survivre, les formations politiques se sont pliées au nouvel ordre des choses. Leurs membres pensent que l'élection du chef à la magistrature suprême est la condition, nécessaire et suffisante, de leur influence et de leurs succès. Les fonctions traditionnelles des partis sont délaissées, notamment leur fonction programmatique : le Président a son programme. N'est-il pas d'ailleurs un programme à lui tout seul ? L'interdiction du cumul des mandats a d'autre part fortement aggravé les choses. Outre l'inexpérience de parlementaires élus sur le seul nom du Président, le fait qu'ils ne puissent chercher à conserver ou acquérir des mandats locaux les prive d'une capacité réelle à constater et transmettre aux instances dirigeantes les véritables réactions des citoyens à la politique menée.

Or, comme Pierre Avril l'a parfaitement montré dans deux textes très denses récemment publiés sur ce *blog*[\[2\]](#), pour la première fois depuis 1962 le suffrage universel n'a pas eu en 2024 le dernier mot dans la désignation des gouvernants, donc dans l'orientation de la politique nationale. La nouveauté de

ce fait ne pouvait passer inaperçue des électeurs, même s'ils ne pouvaient conceptualiser clairement la nature et les conséquences du phénomène. Ici s'enracine manifestement l'idée des « élections volées » développée par les partis de gauche.

Il va de soi que cette thèse n'a aucun fondement juridique. L'article 8 de la Constitution pose laconiquement que « le Président de la République nomme le Premier Ministre ». L'article 19 ajoute que cette désignation s'opère sans contreseing. Le choix du président de la République est donc absolument discrétionnaire. Il n'est pas inutile d'observer en outre que le comportement du chef de l'État fut en l'espèce, et quoi qu'on pense par ailleurs de sa personne et de son action, identique à ce qu'était la pratique observée en des circonstances analogues sous la IV^e République. L'article 45 de la Constitution de 1946 posait en effet qu'« au début de chaque législature, le Président de la République, après les consultations d'usage, désigne le Président du Conseil. » L'individu choisi par le chef de l'État était alors qualifié de « Président du Conseil *pressenti* » ; il deviendrait *investi* s'il obtenait un vote de confiance à la majorité absolue des membres de l'Assemblée^[3]. Le Président devait donc consulter et proposer un nom, qui était accepté ou rejeté par les députés. Cette procédure, ritualisée, avait suscité tout un vocabulaire : il fallait que les candidats possibles effectuent des « tours de piste » afin de « lever des hypothèques ». Autrement dit il fallait montrer aux candidats autodésignés, et qui s'opposaient par conséquent à la désignation de tout autre chef au poste de Président du Conseil, qu'ils allaient se heurter au veto intransigeant des partis rivaux. Cette opération menée à bien et l'hypothèque levée, d'autres candidatures pouvaient être envisagées. Or c'est exactement ce qu'a fait Emmanuel Macron jusqu'à ce qu'il ait trouvé un candidat qui ne serait pas – et n'a pas été – immédiatement censuré par l'Assemblée. Il est vrai qu'une différence existe entre les deux Républiques : sous la Ve, le candidat n'est pas *pressenti* mais *nommé*. Il peut donc, même immédiatement censuré, agir en tant que Premier ministre, expédier des affaires plus ou moins courantes et prendre des mesures réglementaires qui n'impliquent pas la signature du président de la République. Il semble que les candidats potentiels du NFP aient souhaité mettre en œuvre cette prérogative afin de prendre immédiatement certaines mesures figurant à leur programme. Mais, outre que l'on voit mal au nom de quoi une minorité d'élus représentant une minorité d'électeurs pourraient imposer aux majorités correspondantes des mesures destinées à flatter leur clientèle, celles-ci auraient été immédiatement abrogées par le premier gouvernement disposant d'une majorité parlementaire, même négative, à l'Assemblée. L'opération n'aurait donc pas dépassé le niveau de la pure gesticulation.

Il n'en demeure pas moins que l'argument des « élections volées » avait une certaine crédibilité politique pour une partie de l'opinion puisque celle-ci était habituée à ce qu'une consultation électorale confère le dernier mot au vainqueur, sans percevoir qu'en l'espèce personne ne l'avait emporté : le retour au paradigme désuet de la IV^e République était difficilement compréhensible, et les partis de gauche ne pouvaient négliger cet argument facile bien qu'erronné, et cela d'autant plus qu'ils n'en avaient pas, ou ne voulaient pas, en avoir d'autres.

On touche donc ici à la vraie question : que faire pour sortir de l'ornière où le régime s'est embourbé ? Changer la Constitution ne paraît actuellement ni possible ni nécessaire : le rapport des forces qui rend difficile la désignation d'un premier ministre rend également impossible un consensus sur toute modification des institutions. Il est symptomatique qu'en cette période de crise on évoque fort peu l'idée, naguère caressée, d'une VI^e République. Peut-on d'autre part concevoir dans le système des alternatives au système ? La réponse à ces questions en implique une autre : si le régime de la V^e République en est venu à garantir que le suffrage universel ait toujours le dernier mot, cette fois mise à part, alors que l'objectif cherché par ses promoteurs était seulement de garantir l'efficacité du pouvoir, dont la condition la plus déterminante leur paraissait être la stabilité gouvernementale, quelle fut la cause de cette évolution ? À quelles conditions cet acquis démocratique – l'adjectif, si souvent galvaudé, paraît ici pertinent – peut-il être conservé ?

Il faut en effet observer que, sous les deux précédentes Républiques, le dernier mot est rarement sorti des urnes. Sous la III^e, qui a, pour la première fois, concilié le régime parlementaire et la forme républicaine du gouvernement, le seul cas indéniable paraît le dénouement de la crise du 16 mai 1877. En cette occurrence, décisive mais unique, l'affrontement entre deux coalitions s'est achevé par la victoire totale de l'une sur l'autre. Alléguer un autre exemple paraît difficile. En 1924 et 1932, la gauche a gagné les élections, mais, en 1926 et en 1934, elle a cédé la place à une autre coalition. En 1936, la victoire du Front populaire sur le Front national n'a pas empêché que le gouvernement du premier soit renversé et que l'Assemblée achève sa carrière en votant les pleins pouvoirs à Pétain.

Pourquoi et comment en est-il allé autrement sous la V^e République ? La réponse est moins simple qu'il n'y paraît. L'élection au suffrage universel du président de la République y a certes joué un rôle, mais celui-ci ne fut pas exactement celui qu'on lui attribue généralement, car l'effet constaté n'eut rien d'automatique. Un élu au suffrage universel peut fort bien rester confiné dans un rôle symbolique et un chef désigné par une assemblée jouir d'un pouvoir

sans partage. L'argument a permis de justifier *a posteriori* l'évolution présidentieliste du régime, mais il ne constitue pas une explication du processus constaté. La réalité est forcément plus complexe.

Dans une perspective causale, l'enchaînement des circonstances paraît avoir été le suivant. La réforme de 1962 fut adoptée par référendum, scrutin binaire par nature. En outre la question posée paraissait simple : les électeurs pouvaient y répondre sans s'appuyer sur les opinions des experts ou les consignes d'un parti. Un clivage s'instaurait donc : il y eut un vainqueur et un vaincu. Ce schéma fut prolongé par la rédaction du nouvel article 7 de la Constitution, au terme duquel seuls deux candidats sont admis à se présenter au second tour : le vainqueur obtient nécessairement une majorité absolue. Une matrice de bipolarisation était ainsi créée, et le coup de théâtre des élections législatives subséquentes en fut l'application immédiate. Il en est résulté un phénomène inédit, baptisé sur le tas du nom peu éclairant de « fait majoritaire ». Ses conséquences ne furent pas immédiatement conceptualisées : à des majorités parlementaires *endogènes*, c'est-à-dire négociées au sein des assemblées sous forme de coalitions variables et précaires entre les groupes politiques, se substituaient des majorités *exogènes*, c'est-à-dire constituées par référence à une réalité *extérieure* à l'Assemblée. Elles pouvaient donc être qualifiées sans absurdité de *présidentielles*. Par contrecoup, les élections législatives prenaient un nouveau sens : elles confirmaient ou infirmaient le résultat des élections présidentielles. Quelle que soit leur issue, présidentielisme ou cohabitation, les élections se faisaient par rapport au chef de l'État et désignaient par conséquent un camp victorieux : le dernier mot sortait des urnes. En 2000 et 2001, le quinquennat et l'inversion du calendrier électoral – le premier n'aurait pas eu le même impact sans la seconde – visaient à pérenniser le système en exorcisant le spectre de la cohabitation : une assemblée sur mesure était mécaniquement offerte, pour la durée de son mandat, au Président élu. On sait que cette innovation s'est avérée catastrophique. Le dernier mot appartenait toujours au suffrage universel mais le système, verrouillé pour cinq ans, perdait toute flexibilité. Il était inévitable qu'il rompît. En 2024 le mécanisme s'est enrayé.

Retracer la généalogie du mal est nécessaire pour envisager une thérapeutique. Cette démarche permet d'identifier certaines causes des dérapages, prévisibles, non prévus mais constatés. Cette démarche n'est toutefois pas suffisante, car on peut hésiter entre plusieurs stratégies. L'une vise à restaurer – replâtrer ? – le système, l'autre à en modifier la logique. L'une et l'autre comportent des degrés.

On peut, en premier lieu, compter sur une sorte de rééquilibrage automatique, organique pour ainsi dire, du système : le régime trouverait en lui-même les instruments de sa guérison. La situation est actuellement bloquée puisque le

Président ne peut dissoudre l'Assemblée et qu'il n'existe aucun moyen de l'obliger à démissionner – mais il est possible d'attendre et d'espérer. Au terme d'une période pénible mais courte, une nouvelle dissolution fournirait une issue : cohabitation ou démission. Comme tout a une fin et qu'Emmanuel Macron ne se représentera pas, rien n'exclut *a priori* un retour à la normale. Il convient donc d'attendre le prochain scrutin présidentiel et de mettre des cierges à l'Être suprême – Dieu laïc – pour que s'ensuive une majorité parlementaire, hostile ou favorable à l'élu. Le champ des possibles serait ouvert : on pourrait soit laisser les choses en l'état, soit pérenniser le découplage des élections présidentielles et législatives impliqué par la récente dissolution, soit changer le mode d'élection du chef de l'État. Toutes ces hypothèses sont défendables, toutes soulèvent des espoirs et des objections, mais rien n'est sûr, pas même le pire.

Mais on peut aussi envisager le recours à un autre paradigme : non plus un changement dans le système mais un changement du système. L'accoutumance au régime de 1958 et au « fait majoritaire » occulte toute autre hypothèse, mais l'histoire montre qu'il n'en fut pas toujours ainsi. La force des choses n'imposera-t-elle pas une remise en cause de cette fatalité ? À une époque pas si lointaine, il était possible d'envisager d'autres modes de répartition des pouvoirs. Rien ne prouve qu'ils étaient meilleurs, mais il n'est pas inutile d'observer qu'ils étaient différents.

On pourrait relire, par exemple, le volume de *Mélanges* offert à Maurice Duverger en 1987[4]. À l'époque, le dédicataire de l'ouvrage est au sommet de sa gloire. L'alternance de 1981 a profondément modifié le regard porté sur le régime : celui-ci n'exclut pas la victoire d'un Président de gauche. La cohabitation de 1986 va renouveler les interrogations sur le fonctionnement du système, mais les contributions remarquables que l'on va citer sont antérieures à l'événement : celui-ci n'est encore que prévisible. Elles éclairent paradoxalement la problématique actuelle.

L'article de Jean-Louis Quermonne pose une question étrange : « Existe-t-il des solutions de rechange à l'alternance ? »[5]. S'appuyant sur un ouvrage de Maurice Duverger, *La République des citoyens*[6], l'auteur montre que pour ce dernier l'alternance au pouvoir de deux coalitions opposées – la droite et la gauche, pour faire court – constitue la meilleure forme du gouvernement démocratique. Une phrase sonne étrangement juste dans la perspective actuelle : « Quand le centre est au pouvoir, il est condamné à l'impuissance et il use lentement les fondements du régime. Quand le centre est brisé par la bipolarité, la droite et la gauche sont obligées d'appliquer une politique modérée, c'est-à-dire orientée vers lui, à moins de perdre les élections suivantes. Tel est le paradoxe du centre : il ne gouverne réellement que quand

il n'existe pas. » [7] N'est-ce pas là l'exact scénario de la débâcle du macronisme et de l'usure du système qui en résulte ? La solution n'est-elle pas le retour à une alternance où il conviendrait seulement – mais c'est évidemment toute la question – de marginaliser les extrêmes ? Ce serait revenir à la Troisième force de la IV^e République. Le scrutin majoritaire uninominal à deux tours, longtemps considéré comme l'arme la plus efficace contre les partis extrémistes – ils ne peuvent par définition obtenir des renforts que d'un côté de l'éventail politique – n'a réussi qu'à moitié en 2024 : il a négativement empêché la victoire de l'extrême droite mais n'a pas assuré la victoire du centre. Un scrutin proportionnel sans prime majoritaire ne constituerait-il pas, paradoxalement, un moyen d'ôter toute chance aux extrêmes d'obtenir une majorité absolue, ce qui les priverait du chantage qu'ils exercent sur les centres ?

L'article de René Rémond, « Sur une idée fausse : la gauche écartée du pouvoir » [8], développe une hypothèse inverse. Il distingue deux types d'alternance : une petite alternance, où se succèdent la droite et la gauche, et une grande alternance qui oppose au modèle précédent, bipolaire, un système multipolaire dans lequel le centre, uni, gouverne contre les extrêmes. Ce qui, pour Duverger, constitue « l'éternel marais » [9], matrice d'immobilisme et de démoralisation des citoyens, est regardé ici comme le meilleur rempart contre les dérives extrémistes.

Ces modèles, apparemment désuets – le premier paraît impossible dans la conjoncture, le second a échoué – éclairent néanmoins la problématique contemporaine, car ils mettent en valeur les conséquences inverses mais également néfastes de la bipartition et de la tripartition de l'éventail politique. Mais ils éclairent aussi le caractère inéluctable du choix auquel nous sommes confrontés.

Vu sous cet angle, le passé éclaire le présent car il implique une question fondamentale. Il faut en sortir, mais pour quoi faire, et à quel prix ? Accepte-t-on un régime parlementaire, dont les avantages sont indéniables. Il permet de gouverner au centre, et donc de marginaliser les extrêmes. Ce serait, la mise en œuvre de la « grande » alternance décrite par René Rémond, avec le risque, pointé par Maurice Duverger, d'un retour à la stagnation du marais. Le suffrage universel n'aurait plus le dernier mot. Comme sous les précédentes Républiques, le suffrage n'aurait que l'*avant-dernier* mot : il distribuerait les cartes à ses élus, mais ceux-ci formeraient les équipes gouvernantes, en changeraient à leur gré sans contrôle des électeurs et joueraient seuls la partie. On peut soutenir, comme le faisait Georges Burdeau, que les parlementaires sont susceptibles de sentir les évolutions de l'opinion et de mettre promptement un terme aux dérives que risque toujours d'engendrer un pouvoir

assuré de gouverner jusqu'à une échéance fixée mais lointaine. L'argument n'est pas négligeable. Il a certainement correspondu dans le passé, parfois, à une réalité. La méthode permettrait aussi de rendre un contenu à l'idée d'une responsabilité de l'exécutif. Il n'en reste pas moins qu'il aboutit à conférer aux parlementaires, authentiques *représentants* au sens ancien du terme, la capacité discrétionnaire d'interpréter les mouvements de l'opinion, et l'on peut douter qu'ils exercent ce privilège en toute impartialité.

Faut-il à l'inverse restaurer le système inauguré en 1962, avec alternance et présidentialisation ? L'échec de Macron ne prouve-t-il pas que le centre n'est atteint, comme le disait Duverger, que par la succession des contraires ? La question est posée.

Mais il faut choisir. La seule certitude est que l'on ne peut avoir les deux, car ces systèmes sont exclusifs l'un de l'autre. Dans le modèle dominant depuis 1962, la bipolarisation, matrice de majorité absolue, permet aux électeurs de déterminer qui gouverne. Dans un régime parlementaire, la règle et l'exception s'inversent : la multipolarisation et l'absence de majorité sont probables. Les députés font et défont les coalitions, par nature précaires. Il est simpliste de réduire les conséquences de l'absence de majorité parlementaire au problème de l'instabilité gouvernementale. Cette absence implique que les électeurs n'ont plus le *dernier mot* sur la désignation des gouvernants et l'orientation politique du pays.

On ne peut cumuler tous les avantages. La sagesse serait, dans une conjoncture donnée, de choisir le moindre mal.

[1] Sur ce thème, voir, dans l'ouvrage dirigé par L. Hamon et A. Mabileau, *La personnalisation du pouvoir* (PUF, 1964), la contribution de Marcel Prélôt, « La dépersonnalisation du pouvoir sous la III République », p. 262-284.

Maurice Duverger dit également que « toute renommée doit venir seulement de l'appartenance à [un] corps illustre ». Mais il note aussi que le phénomène inverse s'observe au niveau local « où l'homme comptait beaucoup plus que l'étiquette du parti » (*ibid.*, p. 424 et 425).

[2] Voir P. Avril, « [Une analyse structurale de la Ve République. Etat des lieux](#) » (*Blog Jus politicum*, 2 sept. 2024) et « [Analyse structurale de la Ve République \(suite et fin\)](#) » (*Blog Jus politicum*, 23 sept. 2024).

[3] Tel est le texte initial. Après la révision de 1954, il n'était plus question d'investiture mais « d'obtenir [la] confiance [de l'Assemblée Nationale] sur le programme et la politique qu'il compte poursuivre ».

[4] *Droit, institutions et systèmes politiques*, PUF.

[5] Ouv. cit., p. 379-391.

[6] Éd. Ramsay, 1982.

[7] Duverger, p. 282. *Mélanges*, p. 381

[8] *Mélanges*, p. 393-404.

[9] Maurice Duverger, « L'éternel marais, essai sur le centrisme français », *Revue française de Science politique*, 1964, n° 1

Séance 6 : Le statut du Parlement

Dissertation : Faut-il réformer le mode de scrutin aux élections législatives ?

Document 1. Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives de juin 2002 :

(...) En ce qui concerne les conditions générales dans lesquelles s'est déroulé le scrutin : L'expérience des élections de 2002 laisse à penser que des améliorations législatives devraient intervenir. Il s'agit d'abord du découpage des circonscriptions électorales. Le découpage actuel résulte de la loi n° 86-1197 du 24 novembre 1986 relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés. Il repose sur les données du recensement général de 1982. Depuis lors, deux recensements généraux, intervenus en 1990 et 1999, ont mis en lumière des disparités de représentation peu compatibles avec les dispositions combinées de l'article 6 de la Déclaration de 1789 et des articles 3 et 24 de la Constitution. Il incombe donc au législateur de modifier ce découpage, comme il se prépare, semble-t-il, à le faire pour les élections sénatoriales.

(...)

Document 2. Cons. const., déc. n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés

1. Considérant que les députés et les sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés ; qu'ils contestent la conformité à la Constitution de ses articles 1^{er} à 3 ; (...)

. En ce qui concerne l'indépendance de la commission prévue par l'article 25 de la Constitution :

4. Considérant que le troisième alinéa de l'article 25 de la Constitution prévoit l'institution d'une « commission indépendante » ; que cette commission permanente est chargée de se prononcer sur tous les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs ; qu'il appartient au Conseil constitutionnel de vérifier qu'en fixant sa composition ainsi que ses règles d'organisation et de fonctionnement, le législateur n'a pas privé cette règle de garanties légales ;

5. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi déférée, la commission comprend, à concurrence de la moitié de ses membres : " - 4 ° Un membre du Conseil d'État, d'un grade au moins égal à celui de conseiller d'État, élu par l'assemblée générale du Conseil d'État ; - 5 ° Un membre de la Cour de cassation, d'un grade au moins égal à celui de conseiller, élu par l'assemblée générale de la Cour de cassation ; - 6 ° Un membre de la Cour des comptes, d'un grade au moins égal à celui de conseiller-maître, élu par la chambre du conseil de la Cour des comptes " ; que le législateur a entendu prévoir la désignation d'un membre du Conseil d'État et de deux magistrats du siège de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, ayant respectivement un grade au moins égal à celui de conseiller d'État, de conseiller et de conseiller-maître ; que, toutefois, l'indépendance reconnue à la commission implique, dans l'intention même du législateur, que ses membres désignés par le Conseil d'État, la Cour de cassation et la Cour des comptes, soient élus uniquement par ceux qui, à la date de l'élection, exercent un service effectif dans leur corps ;

6. Considérant, en second lieu, qu'en vertu de l'article L. 567-2 du code électoral, les membres de la commission sont nommés pour une durée de six ans non renouvelable ; que seule celle-ci « peut suspendre le mandat de l'un d'eux ou y mettre fin si elle constate, à l'unanimité des autres membres, qu'il se trouve dans une situation d'incompatibilité, qu'il est empêché d'exercer ses fonctions ou qu'il a manqué à ses obligations » ; que son article L. 567-3, d'une part, rend incompatibles les fonctions de membre de la commission avec l'exercice de tout mandat électif régi par le code électoral et, d'autre part, interdit que, dans l'exercice de leurs attributions, les membres de la commission puissent recevoir d'instructions de quelque autorité que ce soit ; que son article L. 567-5 interdit de révéler le contenu des débats, votes et documents de travail internes ; qu'enfin, en application de l'article L. 567-8, le président de la commission est ordonnateur de ses crédits et, au surplus, la commission n'est pas soumise à la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ; que ces dispositions permettent de garantir l'indépendance de la commission consultative prévue par l'article 25 de la Constitution ;

(...)

. En ce qui concerne les griefs tirés de l'incompétence négative et de la méconnaissance de l'article 4 de la Constitution :

15. Considérant que, selon les requérants, l'habilitation donnée au Gouvernement par l'article 2 de la loi déferée méconnaît la tradition républicaine selon laquelle le découpage électoral ne pourrait être réalisé que par la loi ; qu'ils soutiennent, en particulier, que l'article 34 de la Constitution renforcé par son article 4 interdit au législateur d'habiliter le Gouvernement à procéder par ordonnances, d'une part, pour fixer sans critères préétablis le nombre de députés représentant les Français établis hors de France et, d'autre part, pour répartir le nombre total de députés entre les départements, les collectivités d'outre-mer et les circonscriptions législatives des Français établis hors de France ;

16. Considérant, en premier lieu, qu'en vertu de l'article 38 de la Constitution le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre, par voie d'ordonnances, pendant un délai limité et dans les conditions prévues par son deuxième alinéa, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ; qu'au nombre des matières ressortissant à la compétence du législateur en vertu de l'article 34 de la Constitution figure la fixation des règles concernant le régime électoral des assemblées parlementaires ; que la répartition des sièges de députés, dans la limite fixée par l'article L.O. 119 du code électoral, tel qu'il résulte de la loi organique adoptée le 11 décembre 2008, est une composante de ce régime ; qu'en outre, la tradition républicaine ne saurait être utilement invoquée pour soutenir qu'un texte législatif qui la contredit serait contraire à la Constitution qu'autant que cette tradition aurait donné naissance à un principe fondamental reconnu par les lois de la République au sens de l'alinéa 1^{er} du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ; que le principe invoqué par les requérants, qui ne résulte d'aucune disposition législative antérieure à la Constitution de 1946, est, en tout état de cause, expressément contredit par la Constitution du 4 octobre 1958 ;

(...)

. En ce qui concerne le principe de l'égalité devant le suffrage :

20. Considérant qu'aux termes de l'article 1^{er} de la Constitution, la République « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion » ; que l'article 3 de la Constitution dispose, dans son premier alinéa, que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » et, dans son troisième alinéa, que le suffrage « est toujours universel, égal et secret » ; que, selon le troisième alinéa de l'article 24 de la Constitution, « les députés à l'Assemblée nationale... sont élus au suffrage direct » ;

21. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'Assemblée nationale, désignée au suffrage universel direct, doit être élue sur des bases essentiellement démographiques selon une répartition des sièges de députés et une délimitation des circonscriptions législatives respectant au mieux l'égalité devant le suffrage ; que, si le législateur peut tenir compte d'impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée de cette règle fondamentale, il ne saurait le faire que dans une mesure limitée ;

22. Considérant, en premier lieu, que le premier alinéa du 1^o du II de l'article 2 de la loi déferée prévoit que les opérations de délimitation des circonscriptions législatives sont mises en oeuvre sur des bases essentiellement démographiques sous réserve des adaptations justifiées par des motifs d'intérêt général « en fonction notamment de l'évolution respective de la population et des électeurs inscrits sur les listes électorales » ; que cette règle, qui permet de déterminer, de manière différente selon les circonscriptions, les bases démographiques à partir desquelles sont répartis les sièges de députés, méconnaît le principe d'égalité devant le suffrage ; qu'il s'ensuit que l'habilitation donnée au Gouvernement, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, aux fins de procéder, dans les conditions précitées, à de telles adaptations pour délimiter les circonscriptions électorales doit être déclarée contraire à la Constitution ;

23. Considérant, en deuxième lieu, que le deuxième alinéa du 1^o du II de l'article 2 de la loi déferée dispose que « le nombre de députés ne peut être inférieur à deux pour chaque département » ; que le nombre total des députés, qui, selon l'article 24 de la Constitution, ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, a été fixé à ce nombre par la loi organique adoptée le 11 décembre 2008 ; que le dernier alinéa de l'article 24 de la Constitution impose, en outre, d'y inclure la représentation à l'Assemblée nationale des Français établis hors de France ; qu'ainsi, depuis la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés par la loi du 24 novembre 1986 susvisée, le nombre total de députés élus dans les départements doit être réduit alors que le chiffre de leur population, authentifié par le décret du 30 décembre 2008 susvisé, a augmenté de plus de 7 600 000 personnes ; que, dès lors, eu égard à l'importante modification de ces circonstances de droit et de fait, le maintien d'un minimum de deux députés pour chaque département n'est plus justifié par un impératif d'intérêt général susceptible d'atténuer la portée de la règle fondamentale selon laquelle l'Assemblée nationale doit être élue sur des bases essentiellement démographiques ; qu'il s'ensuit que les dispositions précitées doivent être déclarées contraires à la Constitution ;

24. Considérant, en outre, que les députés élus dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution doivent également être élus sur des bases essentiellement démographiques ; qu'aucun impératif d'intérêt général n'impose que toute collectivité d'outre-mer constitue au moins une circonscription électorale ; qu'il ne peut en aller autrement, si la population de cette collectivité est très faible, qu'en raison de son particulier éloignement d'un département ou d'une collectivité d'outre-mer ;

25. Considérant, en troisième lieu, que le troisième alinéa du 1^o du II de l'article 2 dispose, d'une part, que « sauf exception justifiée par des raisons géographiques ou démographiques, les circonscriptions sont constituées par un territoire continu » et, d'autre part, que « sont entièrement compris dans la même circonscription pour l'élection d'un député d'un département toute commune dont la population est inférieure à 5 000 habitants ainsi que tout canton constitué par un territoire continu dont la population est inférieure à 40 000 habitants et qui est extérieure aux circonscriptions des villes de Paris, Lyon et Marseille » ; qu'enfin, le quatrième alinéa du 1^o du II de l'article 2 autorise, pour permettre la prise en compte d'impératifs d'intérêt général, des écarts de population entre les circonscriptions dans la limite de 20 % par rapport à la population moyenne des circonscriptions du département, de la collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution ou de la Nouvelle-Calédonie ;

26. Considérant qu'en elle-même, chacune de ces trois dispositions ne méconnaît pas la Constitution ; que les deux premières peuvent être utilement employées pour garantir l'égalité

devant le suffrage ; qu'elles pourraient, toutefois, par leur cumul ou par les conditions de leur application, donner lieu à des délimitations arbitraires de circonscription ou aboutir à créer des situations où le principe d'égalité serait méconnu ; qu'en conséquence, la faculté de ne pas constituer une circonscription en un territoire continu, celle de ne pas respecter certaines limites communales ou cantonales lorsque les conditions précitées le permettent, ainsi que la mise en oeuvre de l'écart maximum mentionné au quatrième alinéa du 1^o du II de l'article 2 doivent être réservées à des cas exceptionnels et dûment justifiés ; qu'il ne pourra y être recouru que dans une mesure limitée et en s'appuyant, au cas par cas, sur des impératifs précis d'intérêt général ; que leur mise en oeuvre devra être strictement proportionnée au but poursuivi ; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution ;

(...)

D É C I D E :

Article premier.- Sont déclarés contraires à la Constitution : les mots : « en fonction notamment de l'évolution respective de la population et des électeurs inscrits sur les listes électorales » figurant au premier alinéa du 1^o du II de l'article 2 de la loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés ; le deuxième alinéa du 1^o du II du même article 2.

Article 2.- Sous les réserves énoncées aux considérants 5, 24, 26, 27 et 28, le surplus de l'article 2 et les articles 1^{er} et 3 de la même loi ne sont pas contraires à la Constitution.

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

Document 3. Cons. const., déc. n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, *Loi organique relative à la transparence de la vie publique* :

(...)- Quant aux déclarations de situation patrimoniale ainsi qu'aux déclarations d'intérêts et d'activités et à leur publicité :

20. Considérant que le paragraphe I de l'article 1^{er} modifie l'article L.O. 135-1 du code électoral ; que le nouveau paragraphe I de l'article L.O. 135-1 prévoit que chaque député, dans les deux mois qui suivent son entrée en fonction, est tenu d'adresser personnellement au président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration exhaustive, exacte et sincère de sa situation patrimoniale ainsi qu'une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de son élection et dans les cinq années précédant cette date ainsi que la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'il envisage de conserver ; que cette dernière déclaration est également adressée au Bureau de l'Assemblée nationale ; que le député doit également déclarer toute modification substantielle de sa situation patrimoniale et doit déposer une nouvelle déclaration de situation patrimoniale sept mois au plus tôt et six mois au plus tard avant l'expiration de son mandat ; que, dans ce dernier cas, la déclaration de situation patrimoniale doit récapituler l'ensemble des revenus perçus par le député et, le cas échéant, par la communauté depuis le début du mandat parlementaire en cours ; que l'établissement d'une déclaration de situation patrimoniale depuis moins de six mois permet que la déclaration exigée avant l'expiration du mandat soit limitée à la récapitulation des revenus perçus depuis le début du mandat et à la présentation des événements majeurs ayant affecté la composition du patrimoine depuis la précédente déclaration ; que le député doit en outre déclarer toute modification substantielle des intérêts détenus ou tout élément de nature à modifier la liste de ses activités ; que l'omission de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts ou la remise d'une évaluation mensongère de son patrimoine est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros

d'amende et que peuvent être prononcées à titre de peine complémentaire l'interdiction des droits civiques ainsi que l'interdiction d'exercer une fonction publique ;

21. Considérant que le paragraphe II du même article L.O. 135-1 énumère les éléments sur lesquels doit porter la déclaration de situation patrimoniale et que son paragraphe III énumère les éléments sur lesquels doit porter la déclaration d'intérêts et d'activités ; que le paragraphe IV du même article L.O. 135-1 renvoie à un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés la fixation du modèle et du contenu des déclarations et leurs conditions de mise à jour et de conservation ;

22. Considérant que le paragraphe II de l'article 1^{er} modifie l'article L.O. 135-2 du code électoral ; que le nouveau paragraphe I de l'article L.O. 135-2 prévoit que la Haute autorité rend publiques les déclarations d'intérêts et d'activités déposées par le député et que les déclarations de situation patrimoniale déposées par lui sont, aux seules fins de consultation, tenues à la disposition des électeurs inscrits sur les listes électorales, lesquels peuvent adresser à la Haute autorité toute observation écrite relative aux déclarations qu'ils ont consultées ; que le paragraphe III du même article précise les éléments de ces déclarations qui ne peuvent être rendus publics ; que le paragraphe IV du même article autorise la réutilisation des informations contenues dans les déclarations d'intérêts et d'activités ;

23. Considérant que le paragraphe III de l'article 1^{er} modifie l'article L.O. 135-3 du code électoral ; qu'il étend la communication des déclarations fiscales par l'administration à la Haute autorité aux déclarations du conjoint séparé de biens, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou du concubin du député ; qu'il prévoit que la Haute autorité peut demander à l'administration fiscale d'exercer son droit de contrôle ou de mettre en oeuvre les procédures d'assistance administrative internationale et que les agents de l'administration fiscale sont déliés du secret professionnel à l'égard des membres et des rapporteurs de la Haute autorité ;

24. Considérant que les dispositions modifiées par l'article 1^{er} de la loi déferée sont applicables aux sénateurs, en vertu des dispositions de l'article L.O. 296 du code électoral dont le deuxième alinéa dispose que, sous réserve de la disposition du premier alinéa relative à l'âge d'éligibilité, « les autres conditions d'éligibilité et les inéligibilités sont les mêmes que pour l'élection à l'Assemblée nationale » ;

25. Considérant qu'il appartient au législateur organique, en vertu de l'article 25 de la Constitution, de fixer les règles concernant le régime des inéligibilités des membres du Parlement ; qu'il est à ce titre compétent pour fixer les règles relatives au contrôle de la situation patrimoniale des membres du Parlement et à la prévention des conflits d'intérêts ;

26. Considérant qu'aux termes de l'article 2 de la Déclaration de 1789 : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression » ; que la liberté proclamée par cet article implique le droit au respect de la vie privée ; que le dépôt de déclarations d'intérêts et d'activités ainsi que de déclarations de situation patrimoniale contenant des données à caractère personnel relevant de la vie privée, ainsi que la publicité dont peuvent faire l'objet de telles déclarations, portent atteinte au respect de la vie privée ; que, pour être conformes à la Constitution, ces atteintes doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et mises en oeuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif ;

27. Considérant que le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de la légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis ;

28. Considérant, en premier lieu, que l'obligation de dépôt auprès d'une autorité administrative indépendante des déclarations d'intérêts et d'activités et des déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement a pour objectif de renforcer les garanties de probité et

d'intégrité de ces personnes, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci ; qu'elle est ainsi justifiée par un motif d'intérêt général ;

29. Considérant, toutefois, que, si le législateur organique pouvait imposer la mention, dans les déclarations d'intérêts et d'activités, des activités professionnelles exercées à la date de la nomination par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin sans porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée compte tenu de la vie commune avec le déclarant, il n'en va pas de même de l'obligation de déclarer les activités professionnelles exercées par les enfants et les parents ; qu'il est ainsi porté une atteinte au droit au respect de la vie privée qui ne peut être regardée comme proportionnée au but poursuivi ; qu'il en résulte qu'au 6 ° du paragraphe III de l'article L.O. 135-1 du code électoral, dans sa rédaction résultant du 7 ° du paragraphe I de l'article 1^{er} de la loi déferée, les mots : « les enfants et les parents » doivent être déclarés contraires à la Constitution ; que, par voie de conséquence, doivent également être déclarés contraires à la Constitution les mots « ou d'un autre membre de sa famille » figurant aux troisième et huitième alinéas du paragraphe III de l'article L.O. 135-2 dans sa rédaction résultant du paragraphe II de l'article 1^{er} ;

30. Considérant, en deuxième lieu, que le 8 ° du paragraphe III de l'article L.O. 135-1 du code électoral, dans sa rédaction résultant du paragraphe I de l'article 1^{er}, impose de renseigner dans la déclaration d'intérêts et d'activités les « autres liens susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts », sans donner d'indication sur la nature de ces liens et les relations entretenues par le déclarant avec d'autres personnes qu'il conviendrait d'y mentionner ; qu'il résulte des dispositions de l'article L.O. 135-4 du code électoral dans leur rédaction issue du paragraphe IV de l'article 1^{er} que le fait de ne pas avoir mentionné d'élément dans cette rubrique peut être punissable sans que les éléments constitutifs de l'infraction soient suffisamment définis ; qu'ainsi, les dispositions du 8 ° du paragraphe III de l'article L.O. 135-1 méconnaissent le principe de la légalité des délits et des peines et doivent être déclarées contraires à la Constitution ; qu'il en va de même, par voie de conséquence, au dernier alinéa du paragraphe III de l'article L.O. 135-1, de la référence au « 8 ° » ;

31. Considérant, en troisième lieu, qu'en vertu des dispositions du paragraphe II de l'article L.O. 135-1 du code électoral, relatives aux éléments devant figurer dans la déclaration de situation patrimoniale des membres du Parlement, celle-ci doit mentionner les immeubles bâtis et non bâtis, les valeurs mobilières, les assurances-vie, les comptes bancaires courants ou d'épargne, les livrets et les autres produits d'épargne, les biens mobiliers divers d'une valeur supérieure à un montant fixé par voie réglementaire, les véhicules terrestres à moteur, les bateaux et les avions, les fonds de commerce ou les clientèles et les charges et les offices, les biens mobiliers et immobiliers ainsi que les comptes détenus à l'étranger ; qu'elle doit également mentionner « les autres biens » ; qu'en retenant la mention des « autres biens » qui ne figurent pas dans l'une des autres catégories de la déclaration de situation patrimoniale, le législateur a entendu inclure tous les éléments du patrimoine d'une valeur substantielle, avec en particulier les comptes courants de société et les options de souscription ou d'achat d'actions ; qu'il appartiendra au décret en Conseil d'État prévu par le paragraphe IV de l'article L.O. 135-1 du code électoral de fixer la valeur minimale de ces autres biens devant figurer dans la déclaration ;

32. Considérant en quatrième lieu, que les dispositions du premier alinéa du paragraphe I de l'article L.O. 135-2 du code électoral, dans sa rédaction résultant du paragraphe II de l'article 1^{er}, prévoient que les déclarations d'intérêts et d'activités des membres du Parlement font l'objet d'une publication par la Haute autorité ; que les dispositions des troisième à huitième alinéas du paragraphe I de l'article L.O. 135-2 du code électoral, dans leur rédaction résultant du paragraphe II de l'article 1^{er}, prévoient que les déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement sont, aux seules fins de consultation, tenues à la disposition des électeurs inscrits sur les listes électorales ; que ces déclarations sont rendues publiques assorties de toute

appréciation de la Haute autorité qu'elle estime utile quant à leur exhaustivité, leur exactitude et leur sincérité, après avoir mis le membre du Parlement intéressé à même de présenter ses observations ; que tout électeur peut adresser à la Haute autorité toute observation écrite relative aux déclarations d'intérêts et d'activités et aux déclarations de situation patrimoniale ; que les noms et adresses mentionnés dans la déclaration ne peuvent être rendus publics ;

33. Considérant qu'en vertu de l'article 3 de la Constitution, les membres du Parlement participent à l'exercice de la souveraineté nationale ; qu'aux termes du premier alinéa de son article 24, ils votent la loi et contrôlent l'action du Gouvernement ; qu'eu égard à cette situation particulière et à ces prérogatives des membres du Parlement, le législateur, en prévoyant une publication des déclarations d'intérêts et d'activités des membres du Parlement et une publicité de leurs déclarations de situation patrimoniale sous la forme d'une consultation par les électeurs, n'a pas porté au droit au respect de la vie privée une atteinte qui revêt un caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi ;

- Quant à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique :

34. Considérant que le troisième alinéa du paragraphe I de l'article L.O. 135-2 du code électoral dispose que la Haute autorité peut, lors de la publication des déclarations de situation patrimoniale des députés assortir celles-ci « de toute appréciation. . . Qu'elle estime utile quant à leur exhaustivité, leur exactitude et leur sincérité, après avoir mis le député concerné à même de présenter ses observations » ;

35. Considérant que le paragraphe IV de l'article 1^{er} insère après l'article L.O. 135-3 du code électoral les articles L.O. 135-4 à L.O. 135-6 ; que le premier alinéa de l'article L.O. 135-4 dispose que, lorsqu'une déclaration de situation patrimoniale ou une déclaration d'intérêts et d'activités est incomplète ou lorsqu'il n'a pas été donné suite à une demande d'explications de la Haute autorité, celle-ci adresse au député une injonction tendant à ce que la déclaration complétée ou les explications demandées lui soient transmises sans délai ; qu'aux termes du paragraphe II de ce même article : « Le fait pour un député de ne pas déférer aux injonctions de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ou de ne pas lui communiquer les informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'injonction ou de la demande de communication est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende » ; que l'article L.O. 135-5 confie à la Haute autorité le soin d'apprécier la variation de la situation patrimoniale des députés telle qu'elle résulte de leurs déclarations, des observations qu'ils ont pu lui adresser ou des autres éléments dont elle dispose ; qu'il ressort des articles L.O. 135-5 et L.O. 135-6 qu'en cas de manquements aux obligations de déclaration prévues par l'article L.O. 135-1 ou de méconnaissance d'une injonction adressée en application de l'article L. O. 135-4, la Haute autorité saisit le Bureau de l'Assemblée nationale et transmet le dossier au parquet ; qu'elle transmet également le dossier au parquet lorsque la variation de la situation patrimoniale n'est pas justifiée ;

36. Considérant que ces dispositions sont également applicables aux sénateurs en vertu de l'article L.O. 296 du code électoral ;

37. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; qu'il résulte en outre de ces dispositions qu'il ne doit pas être porté d'atteinte substantielle au droit des personnes d'exercer un recours juridictionnel effectif ;

38. Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs ne fait pas obstacle à ce qu'une autorité administrative soit chargée de contrôler la variation de la situation patrimoniale des députés et des sénateurs et puisse, à cette fin, être investie du pouvoir de leur adresser des injonctions afin qu'ils complètent leur déclaration ou apportent les explications nécessaires et, le cas échéant, de saisir le parquet des manquements constatés ; que ce principe ne fait pas

davantage obstacle à ce que cette autorité puisse rendre publique son appréciation sur la variation de la situation patrimoniale d'un député ou d'un sénateur ou puisse saisir le parquet ;

39. Considérant que les principes précités ne font pas non plus obstacle à ce que la Haute autorité reçoive les déclarations d'intérêts et d'activités des députés et des sénateurs, procède à leur vérification et saisisse, d'une part, le Bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat et, d'autre part, le parquet, en cas de violation des obligations déclaratives énoncées à l'article L.O. 135-1 ; que, toutefois, la déclaration d'intérêts et d'activités porte notamment sur les activités et liens « susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts » avec l'exercice du mandat parlementaire ; que, dès lors, les dispositions de l'article L.O. 135-4 ne sauraient, sans méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs, permettre à la Haute autorité d'adresser à un député ou un sénateur une injonction dont la méconnaissance est pénalement réprimée, relative à ses intérêts ou ses activités ou portant sur la déclaration qui s'y rapporte ; que, sous cette réserve, l'article L.O. 135-4 du code électoral n'est pas contraire à la séparation des pouvoirs ;

40. Considérant que ni la décision de la Haute autorité d'assortir la publication d'une déclaration de situation patrimoniale d'un député ou d'un sénateur de la publication de son appréciation quant à l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de cette déclaration, ni la décision de cette autorité de faire injonction à un député ou un sénateur de compléter sa déclaration de situation patrimoniale ou de fournir des explications, ni sa décision de saisir le Bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat ou de transmettre le dossier au parquet ne constituent des sanctions ayant le caractère d'une punition ; qu'aucune des dispositions qui organisent les modalités selon lesquelles la Haute autorité prend ces décisions ou avis n'a pour effet d'inverser la charge de la preuve quant à l'existence des situations de fait dont ces décisions supposent le constat et à l'appréciation de ces situations au regard des règles de conflits d'intérêts et d'incompatibilité ; que ces dispositions n'ont pas davantage pour effet de restreindre le droit du député ou du sénateur intéressé de contester les décisions de cette autorité devant la juridiction compétente ;

41. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que doivent être déclarés contraires à la Constitution, à l'article 1^{er} de la loi organique, les mots : « les enfants et les parents », figurant au 6^o du paragraphe III de l'article L.O. 135-1 du code électoral, le 8^o du paragraphe III de l'article L.O. 135-1 du même code, la référence « 8^o », figurant au dernier alinéa du paragraphe III de l'article L.O. 135-1, et les mots : « ou d'un autre membre de sa famille » figurant aux troisième et huitième alinéas du paragraphe III de l'article L.O. 135-2 ; que, sous la réserve énoncée au considérant 39, l'article L.O. 135-4 doit être déclaré conforme à la Constitution ; que, le surplus de l'article 1^{er} doit être déclaré conforme à la Constitution ;

. En ce qui concerne l'article 2 :

42. Considérant que l'article 2 de la loi organique est relatif aux incompatibilités des membres du Parlement ; qu'il modifie les articles L.O. 140, L.O. 144, L.O. 145, L.O. 146, L.O. 146-1, L.O. 149, L.O. 151-1, L.O. 151-2 et L.O. 151-3 du code électoral applicables aux députés et, en vertu de l'article L.O. 297 du même code, aux sénateurs ;

43. Considérant que, si le législateur peut prévoir des incompatibilités entre mandats électoraux ou fonctions électives et activités ou fonctions professionnelles, la restriction ainsi apportée à l'exercice de fonctions publiques doit être justifiée, au regard des exigences découlant de l'article 6 de la Déclaration de 1789, par la nécessité de protéger la liberté de choix de l'électeur, l'indépendance de l'élu ou l'indépendance des juridictions contre les risques de confusion ou de conflits d'intérêts ;

44. Considérant que le paragraphe I de l'article 2 complète l'article L.O. 140 du code électoral pour prévoir que « le mandat de député est également incompatible avec l'exercice de fonctions juridictionnelles autres que celles prévues par la Constitution et avec l'exercice de fonctions d'arbitre, de médiateur ou de conciliateur » ;

45. Considérant que le paragraphe II de l'article 2 complète l'article L.O. 144 du même code relatif à la possibilité de cumuler l'exercice d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement avec le mandat de député pour une durée n'excédant pas six mois en précisant que « l'exercice de cette mission ne peut donner lieu au versement d'aucune rémunération, gratification ou indemnité » ;

46. Considérant que le paragraphe III de l'article 2 modifie l'article L.O. 145 du code électoral ; qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article L.O. 145 ainsi modifié : « Sauf si le député y est désigné en cette qualité, sont incompatibles avec le mandat de député les fonctions de membre de conseil d'administration exercées dans les entreprises nationales et établissements publics nationaux, ainsi que les fonctions exercées au sein d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante » ; qu'en vertu du troisième alinéa de ce même article, la fonction de président d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante est incompatible avec le mandat de député ; que le dernier alinéa de ce même article dispose qu'un député désigné en cette qualité dans une institution ou un organisme extérieur ne peut percevoir à ce titre aucune rémunération, gratification ou indemnité ;

47. Considérant que les dispositions des paragraphes I, II et III de l'article 2 ne sont pas contraires aux exigences découlant de l'article 6 de la Déclaration de 1789 ;

48. Considérant que le paragraphe IV de l'article 2 modifie l'article L.O. 146 du code électoral relatif à l'incompatibilité du mandat parlementaire avec les fonctions de chef d'entreprise, de président de conseil d'administration, de président et de membre de directoire, de président de conseil de surveillance, d'administrateur délégué, de directeur général, directeur général délégué ou gérant exercées dans des sociétés ou entreprises travaillant essentiellement pour des personnes publiques ; qu'en vertu du 2° du paragraphe IV modifiant le 2° de l'article L.O. 146, le mandat parlementaire est incompatible avec les fonctions de direction susénoncées exercées dans les sociétés ayant « principalement », et non plus « exclusivement », un objet financier et faisant publiquement appel à l'épargne ; qu'en vertu du 3° de l'article L.O. 146 modifié par le 3° du paragraphe IV, le mandat parlementaire est incompatible avec ces mêmes fonctions exercées dans les sociétés ou entreprises dont l'activité consiste dans l'exécution de travaux, la prestation de fournitures ou de services « destinés spécifiquement à ou devant faire l'objet d'une autorisation discrétionnaire de la part » de l'État, d'une collectivité ou d'un établissement public ou d'une entreprise nationale ou d'un État étranger ; que le 5° du paragraphe IV de l'article 2 insère un 6° dans l'article L.O. 146 qui rend incompatibles avec le mandat parlementaire les fonctions de direction exercées dans des sociétés et organismes exerçant un contrôle effectif sur une société, une entreprise ou un établissement mentionnés aux 1° à 4° de cet article ;

49. Considérant que, par ces dispositions qui ne sont pas entachées d'inintelligibilité, le législateur organique a entendu rendre plus rigoureux le régime d'incompatibilité entre le mandat parlementaire et l'exercice d'une fonction de direction au sein d'une entreprise ou d'un organisme travaillant de façon substantielle pour une personne publique ; qu'il n'a méconnu aucune exigence constitutionnelle ; (...)

Document 4. Cons. const., déc. n° 2014-689 DC du 13 février 2014, *Loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur* :

(...) 13. Considérant, en troisième lieu, que, pour le surplus, en énonçant les incompatibilités prévues par l'article 1^{er}, le législateur organique a estimé que le mandat de député ou de sénateur ne pouvait plus être cumulé avec l'exercice de mandats exécutifs locaux ainsi que de certaines fonctions de présidence ou de vice-présidence d'assemblées délibérantes de collectivités territoriales ; qu'il a précisément défini la liste des mandats dont le cumul est ainsi interdit ;

qu'il lui était loisible de renforcer les incompatibilités entre fonctions électives, dès lors qu'il estimait que le cumul de tels mandats ou fonctions, en particulier le cumul du mandat parlementaire avec des fonctions exécutives locales, ne permettait pas à leur titulaire de les exercer de façon satisfaisante ; (...)

Séance 7 : La fonction législative

Dissertation : Le Parlement, un législateur concurrencé ?

Document. 40 propositions pour une révision de la Constitution utile à la France, Groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle présidé par M. Gérard LARCHER (janvier 2018) :

II. UN TRAVAIL LÉGISLATIF RÉNOVÉ AU SERVICE DE LA QUALITÉ DE LA LOI

A. LA CONSÉCRATION DANS LA CONSTITUTION D'UNE NOUVELLE EXIGENCE DE NÉCESSITÉ DES NORMES

Éléments de contexte Le Sénat a manifesté depuis plusieurs années sa préoccupation face à la prolifération des normes. Ainsi, il a adopté le 12 janvier 2016, la proposition de loi constitutionnelle tendant à favoriser la simplification du droit pour les collectivités territoriales et à encadrer la transposition des directives européennes, dont l'article 1er tend à insérer dans la Constitution un nouvel article 39-1 ainsi rédigé :

« Art. 39-1. - Les objectifs de simplification et de clarification du droit s'appliquent à la loi et au règlement, sans préjudice des conditions d'exercice des libertés publiques ou des droits constitutionnellement garantis. « Toute mesure législative ou réglementaire ayant pour effet de créer ou d'aggraver une charge pour les collectivités territoriales fait l'objet d'une évaluation préalable et est assortie de la suppression de mesures représentant une charge équivalente ou d'une compensation financière, dans des conditions prévues par une loi organique. »

Propositions

Sous une forme plus ramassée que celle retenue dans la proposition de loi constitutionnelle, le groupe de travail propose d'insérer dans la Constitution, après l'article 41, un nouvel article 41-1 tendant à poser pour principe que la loi et le règlement répondent aux « exigences d'accessibilité, de clarté et de nécessité » (proposition n° 13). Cette notion de « nécessité » a, selon votre rapporteur, le sens que lui donnait Montesquieu lorsqu'il écrivait dans l'Esprit des Lois que les « lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires ».

Le groupe de travail propose en outre, d'une part, d'insérer un autre article au sein de la Constitution afin de permettre au Parlement de solliciter le Conseil d'État et la Cour de cassation pour la mise en œuvre de ce principe selon lequel la loi et le règlement répondent aux exigences d'accessibilité, de clarté et de nécessité des normes, d'autre part, de prévoir une loi organique complétant ce dispositif afin de permettre au Parlement de solliciter, le cas échéant, des autorités administratives indépendantes (proposition n° 14).

En effet, les plus hautes juridictions administratives et judiciaires, à travers leurs pratiques jurisprudentielles et, aussi pour le Conseil d'État, à travers son rôle de conseil de l'Exécutif, ont une vue d'ensemble sur l'état de la législation. Leurs rapports annuels comportent un certain nombre de suggestions, de modifications des textes en vigueur qui visent à remédier à des anomalies, des redondances, des incohérences. Aussi pourrait-il être tout à fait utile de solliciter leur concours lorsque le Parlement s'engage dans une démarche de simplification des normes.

Il serait sans doute utile également de pouvoir compter, dans certaines hypothèses, sur le concours des autorités administratives indépendantes.

Le groupe de travail propose par ailleurs plusieurs mesures pour renforcer les moyens d'investigation des commissions permanentes, au titre des missions constitutionnelles du Parlement de contrôle du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques.

B. UNE INFORMATION DU PARLEMENT RENFORCÉE

1. Des études d'impact vraiment utiles et mieux contrôlées

Éléments de contexte

Sur le fondement de l'article 39 de la Constitution dans sa rédaction issue de la révision du 23 juillet 2008, la loi organique du 15 avril 2009¹ a prévu que les projets de loi devaient être assortis d'une étude d'impact.

- Aux termes des alinéas 3 et 4 de l'article 39 de la Constitution : « La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique. « Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des Présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des Présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours. »

- Les articles 7 à 12 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution concernent les études d'impact.

- La jurisprudence du Conseil constitutionnel relative aux études d'impact s'articule autour de sept lignes directrices :

□ « L'élaboration d'études particulières répondant à chacune des prescriptions de ces alinéas [de l'article 8 de la loi organique] ne saurait être exigée que pour autant que ces prescriptions ou l'une ou l'autre d'entre elles trouvent effectivement à s'appliquer compte tenu de l'objet des dispositions du projet de loi en cause. » (décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009) ;

□ « Si, par suite des circonstances, tout ou partie d'un document constituant l'étude d'impact d'un projet de loi venait à être mis à la disposition de la première assemblée saisie de ce projet après la date de dépôt de ce dernier, le Conseil constitutionnel apprécierait, le cas échéant, le respect des dispositions précitées de l'article 8 de la loi organique au regard des exigences de la continuité de la vie de la Nation. » (décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009) ;

□ l'obligation d'annexer aux projets de loi tendant à autoriser la ratification ou l'approbation d'un traité ou d'un accord international les « réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France » « ne porte pas atteinte à la liberté du pouvoir exécutif, à l'occasion de la ratification d'un traité ou d'un accord, de déposer des réserves, de renoncer à des réserves qu'il avait envisagé de déposer et dont il avait informé le Parlement, ou, après la ratification, de lever des réserves qu'il aurait auparavant formulées. » (décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009) ;

□ la possibilité de réaliser une étude d'impact « commune à plusieurs projets de loi ayant un objet analogue » (décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010) ;

- l'absence d'application des dispositions relatives aux études d'impact aux amendements (décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010) : ainsi, est inopérant le grief selon lequel des modifications substantielles apportées par voie d'amendement à un projet de loi entraîneraient la méconnaissance de l'obligation de déposer une étude d'impact ;
- l'examen par le Conseil constitutionnel de la conformité du projet de loi aux conditions prescrites par la loi organique du 15 avril 2009 et non à d'autres règles constitutionnelles, en cas de saisine consécutive à un désaccord entre la Conférence des Présidents et le Gouvernement (décision n° 2014-12 FNR du 1er juillet 2014) ;
- la règle du préalable parlementaire en vertu de laquelle des griefs tirés de la méconnaissance des exigences relatives au contenu de l'étude d'impact ne sauraient être examinés par le Conseil constitutionnel que si la Conférence des Présidents de la première assemblée saisie du projet de loi a été au préalable saisie de cette question (décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015). Précision du commentaire aux Cahiers : « Selon cette nouvelle jurisprudence, un grief relatif au contenu d'une étude d'impact pourra être examiné dès lors que la question aura été évoquée devant la Conférence des Présidents de la première assemblée saisie. »

Propositions

Pour améliorer l'information du Parlement, le groupe de travail a retenu trois orientations.

Il propose tout d'abord de renforcer les exigences relatives au contenu des études d'impact en complétant la loi organique du 15 avril 2009 pour prévoir que l'étude d'impact :

- mentionne les moyens humains, financiers et informatiques et les délais nécessaires à la mise en œuvre des réformes ;
- en cas de création d'une nouvelle norme, définit les mesures d'abrogation ou de simplification des normes existantes (proposition n° 15).

Il préconise ensuite d'étendre le champ d'application des études d'impact, d'une part, aux ordonnances (proposition n° 16), d'autre part, aux amendements du Gouvernement qui comportent des mesures nouvelles (proposition n° 17).

S'agissant des ordonnances, il convient en effet de relever un paradoxe. Si le projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social comportait une étude d'impact, tel n'était pas le cas du projet de loi ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre les mesures pour le renforcement du dialogue social, déposé à l'Assemblée nationale le 27 septembre 2017.

De même, si le projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures comportait une étude d'impact, relative notamment à l'habilitation demandée par le Gouvernement pour réformer par ordonnance le droit des contrats et des obligations, tel n'était pas le cas du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations. Le groupe de travail propose, enfin, de renforcer les prérogatives des Conférences des Présidents des deux assemblées pour constater que les obligations relatives aux études d'impact ne sont pas remplies (proposition n° 18).

Aujourd'hui, il appartient à la Conférence des Présidents de la première assemblée saisie de constater que l'étude d'impact n'est pas satisfaisante. En cas de désaccord entre la Conférence

des Présidents et le Gouvernement, il incombe au Conseil constitutionnel de trancher. Le groupe de travail propose : - de permettre à la Conférence des Présidents de chacune des deux assemblées de constater que les obligations relatives aux études d'impact ne sont pas remplies, alors que cette faculté n'est actuellement offerte qu'à celle de la première assemblée saisie ; - d'allonger le délai dans lequel la Conférence des Présidents de chacune des deux assemblées peut constater que les obligations relatives aux études d'impact ne sont pas remplies, en le portant de dix jours à trois semaines à compter du dépôt du projet de loi.

2. Le principe de la publicité des avis du Conseil d'État

Éléments de contexte

Rédaction actuelle de l'alinéa 2 de l'article 38 de la Constitution : « Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse. » Rédaction actuelle des alinéas 2 et 5 de l'article 39 de la Constitution : « Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux Assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat. (...) « Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose. »

Trois éléments ont nourri la réflexion du groupe de travail :

- la proposition du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions, présidé par M. Édouard Balladur, en 2007, de prévoir la publication des avis du Conseil d'État sur les projets de loi ;
- la publication depuis le mois de mars 2015, sur décision du Président de la République, M. François Hollande, des avis du Conseil d'État sur les projets de loi, à l'exception de ceux relatifs aux projets de loi de finances, aux projets de loi de ratification d'ordonnance et aux projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux ;
- la consultation du Conseil d'État, au 31 décembre 2016 et depuis l'entrée en vigueur de la réforme, sur 22 propositions de loi (15 de l'Assemblée nationale, 7 du Sénat), qui a donné lieu à 16 avis (certains avis étant communs à un groupe de textes transmis ensemble et relatifs à une même thématique) dont 2 ont été rendus publics.

Proposition

Le groupe de travail a estimé que le principe de la publicité des avis du Conseil d'État pourrait être posé dans la Constitution en le généralisant à l'ensemble des projets de loi et des projets d'ordonnance. Par ailleurs, dans le même esprit, il a semblé logique de prévoir le principe de la publicité des avis rendus par le Conseil d'État sur une proposition de loi, la saisine du Conseil d'État sur une proposition de loi restant subordonnée à l'accord de son auteur (proposition n° 19).

Au demeurant le vice-président du Conseil d'État, M. Jean-Marc Sauvé, avait mis en avant les effets positifs d'une telle publicité (25 novembre 2016) : « La publicité des avis sur les projets de loi a conduit le Conseil d'État à faire évoluer ses méthodes de travail. Il est en effet soucieux de la manière dont son opinion peut être comprise. Les avis qu'il rend et qui sont destinés à être rendus publics sont, par conséquent, beaucoup plus développés et approfondis dans leur motivation qu'ils ne l'étaient auparavant, puisqu'ils ne s'adressent plus aux seuls experts du Gouvernement, mais aussi aux membres du Parlement, à la presse, à la communauté juridique et à la population dans son ensemble. Le Conseil d'État motive ainsi de manière systématique non seulement ses désaccords, mais aussi ses points d'accord. Ses avis sont d'autant plus explicites, précis et motivés que la rédaction des projets de loi dont il est saisi ainsi que celle qu'il propose ne sont pas, quant à elles, rendues publiques. Ils se prononcent par conséquent sur chacune des questions majeures que soulève le texte en discussion. (...) Si la publicité des avis sur les projets de loi a une évidente incidence sur leur forme et leur longueur - qui passe de quelques paragraphes à une vingtaine ou une trentaine de pages dans certains cas -, elle n'a évidemment aucune incidence sur le fond, c'est-à-dire sur la teneur même de nos avis. Notamment, le Conseil d'État ne prend pas de précaution juridique supplémentaire par rapport à l'époque où ses avis n'étaient pas rendus publics. »

C. UNE LÉGISLATION PAR ORDONNANCE D'AVANTAGE ENCADRÉE

Éléments de contexte

Aux termes de l'article 38 de la Constitution :

« Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

« Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

« À l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif. »

La pratique suivie sous la Ve République permet de dresser trois constats :

- un recours croissant aux ordonnances : 12 en 2007, 27 en 2008, 43 en 2009, 26 en 2010, 40 en 2011, 32 en 2012, 21 en 2013, 51 en 2014, 66 en 2015, 79 en 2016 ;

- le délai moyen entre la demande d'habilitation faite par le Gouvernement au Parlement (dépôt d'un projet de loi ou d'un amendement gouvernemental) et la signature de l'ordonnance est de 547 jours en moyenne pour l'ensemble des ordonnances publiées en 2016, soit 18 mois ;

À titre de comparaison, les délais moyens d'adoption définitive des lois sont les suivants :

□ pour les projets de loi examinés en procédure accélérée : 162 jours en 2013-2014 (environ 5 mois et demi), 183 jours (environ 6 mois), en 2014 et en 2015-2016 ;

□ pour les autres projets de loi : 454 jours en 2013-2014, soit 15 mois, 588 jours en 2015-2016, soit environ 19 mois ;

plusieurs habilitations sont restées sans suite. Ainsi, l'ordonnance destinée à créer un code général de la fonction publique n'a pas été publiée malgré trois habilitations législatives successives, respectivement par la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010, la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 puis la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016.

Les deux principaux arguments mis en avant par le Gouvernement pour recourir aux ordonnances sont :

- la mise en œuvre de son programme ;
- la nécessité de légiférer avec célérité.

Or, et c'est là où le bât blesse, entre la demande d'habilitation présentée au Parlement et la signature de l'ordonnance elle-même, il peut s'écouler un laps de temps considérable. Ce délai s'est élevé à 18 mois en moyenne en 2016, c'est-à-dire trois fois la durée nécessaire pour l'examen d'un texte - certes en procédure accélérée - devant le Parlement.

Proposition

Afin d'encadrer le recours à cette prérogative gouvernementale qui pèse sur le pouvoir législatif du Parlement, le groupe de travail a retenu deux orientations (proposition n° 20) :

1° Fixer le délai dans lequel les ordonnances doivent être prises à trois mois à compter de la promulgation de la loi d'habilitation.

Cette solution permettrait d'obliger le Gouvernement à entamer la rédaction des ordonnances avant l'examen par le Parlement du texte d'habilitation ; elle l'inciterait ainsi à préciser davantage le champ de l'habilitation demandée et à fournir au Parlement un avant-projet d'ordonnance au moment où ce dernier examine le texte de l'habilitation.

À titre d'exemple, l'article 30 de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de neuf mois à compter de sa promulgation, les mesures législatives nécessaires pour créer une « banque de la démocratie ». Les parlementaires avaient déploré l'imprécision du champ de l'habilitation et des projets du Gouvernement. Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, avait d'ailleurs indiqué qu'elle allait confier à l'inspection générale de l'administration et à l'inspection générale des finances une mission pour étudier les conditions de mise en place de cette structure. Le Conseil constitutionnel a néanmoins jugé l'article d'habilitation conforme à la Constitution. La disposition que le groupe de travail propose n'autoriserait plus un tel flou ;

2° Prévoir une ratification expresse de l'ordonnance dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi d'habilitation, à peine de caducité.

Cette solution permettrait au Parlement d'examiner dans un temps encore utile les ordonnances pour pouvoir les amender sans prendre le risque de remettre en cause les situations de droit acquises.

Pour la réforme par ordonnance du droit des contrats et des obligations, le délai d'habilitation fixé par la loi d'habilitation du 16 février 2015 était de douze mois à compter de sa promulgation. L'ordonnance fut délibérée en Conseil des ministres et signée par le Président de la République le 10 février 2016. Alors qu'elle est entrée en vigueur le 1er octobre 2016, le projet de loi de ratification n'a été examiné en première lecture par le Sénat que le 17 octobre

2017. Modifier l'ordonnance dans pareil cas reste naturellement possible, mais c'est pour le Parlement prendre le risque, parfois dissuasif, de susciter une situation d'insécurité juridique.

D. DE NOUVEAUX GARDE-FOUS AU RECOURS À LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE ET UNE NAVETTE PARLEMENTAIRE AMÉLIORÉE

Éléments de contexte

Aux termes de l'article 42 de la Constitution : « La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie.

« Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

« La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission.

« L'alinéa précédent ne s'applique pas si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45. Il ne s'applique pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise. »

Selon l'article 45 de la Constitution : « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.

« Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux Assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque Assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des Présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

« Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux Assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

« Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat. »

Le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions, présidé par M. Édouard Balladur, en 2007, avait jugé souhaitable de prévoir un délai minimal de deux mois entre le dépôt et l'examen d'un texte par la première assemblée et d'un mois entre la transmission et l'examen par la seconde assemblée et proposé d'écarter cette règle en cas d'urgence constatée par l'assemblée concernée à la demande du Gouvernement.

Lors de l'examen en première lecture de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Sénat sur proposition de sa commission des lois avait prévu :

- la fixation des délais minimaux d'examen d'un texte en première lecture à huit semaines pour la première assemblée saisie et à cinq semaines pour la seconde assemblée saisie ;
- l'impossibilité de réduire ces délais par l'engagement de la procédure accélérée, sauf pour les textes considérés par le Gouvernement comme répondant à une situation urgente, après consultation de la Conférence des Présidents de l'assemblée concernée.

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, un triple constat peut être dressé :

- l'engagement de plus en plus systématique de la procédure accélérée depuis 2008 : la moitié des projets de loi adoptés entre 2009 et 2011, 85,7 % en 2011-2012, 80,6 % en 2012-2013, 73,5 % en 2013-2014, 96,2 % en 2014-2015, 85,2 % en 2015-2016 et 100 % en 2016-2017 ;
- l'utilisation presque exclusive de l'engagement de la procédure accélérée pour permettre la convocation d'une commission mixte paritaire après une lecture dans chaque assemblée et non pour déroger aux délais minimaux d'examen des textes en première lecture ;
- l'absence de lien entre l'engagement de la procédure accélérée et les délais de mise en application des textes. Le rapport d'information n° 623 (2013-2014) sur l'application des lois fait, au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, relevait ainsi que « la mise en application des textes adoptés selon la procédure accélérée n'est en moyenne pas plus rapide que celle des autres lois (...) à quoi bon imposer au Parlement des cadences rapides si l'urgence invoquée en amont bute, en aval, sur les délais incompressibles ? La réalité montre que l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi selon la procédure accélérée n'est pas le gage de sa mise en application plus rapide après promulgation ».

Délais d'examen des textes au Parlement

- Délai moyen entre le dépôt et l'examen d'un projet de loi dans la première assemblée saisie : en 2014-2015, 13 semaines au Sénat, 11 à l'Assemblée nationale ; en 2015-2016, 9 semaines au Sénat, 16 semaines à l'Assemblée nationale
- Délai moyen entre la transmission d'un projet de loi par l'Assemblée nationale et son examen par le Sénat : 12 semaines et demie en 2014-2015, 6 semaines en 2015-2016 - Délai moyen entre la transmission d'un projet de loi par le Sénat et son examen par l'Assemblée nationale : 6-7 semaines en 2014-2015, 14-15 semaines en 2015-2016
- Délais moyens d'adoption définitive des lois :
 - pour les projets de loi examinés en procédure accélérée, 162 jours en 2013-2014 (environ 5 mois et demi), 183 jours (environ 6 mois) en 2014-2015 et en 2015-2016 ;

□ pour les autres projets de loi, 454 jours en 2013-2014, soit 15 mois, 588 jours en 2015-2016, soit environ 19 mois.

Propositions

À l'issue d'échanges approfondis en son sein, le groupe de travail a réaffirmé son attachement au principe de deux lectures d'un projet ou d'une proposition de loi dans chaque assemblée avant la réunion éventuelle d'une commission mixte paritaire comme c'est le cas aujourd'hui. Il propose d'encadrer davantage la faculté pour le Gouvernement d'engager la procédure accélérée, qui lui permet de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire après une seule lecture et de déroger aux délais minimaux d'examen des textes en première lecture dans chaque assemblée (proposition n° 21), par trois mesures :

1° Permettre à chacune des Conférences des Présidents des deux assemblées de s'opposer à la procédure accélérée, alors que cette faculté suppose aujourd'hui une décision conjointe des deux Conférences des Présidents ;

2° Dans l'hypothèse où la procédure accélérée serait engagée, rendre obligatoire une deuxième lecture dans la première assemblée saisie en cas d'introduction d'une « mesure nouvelle » devant la seconde assemblée saisie. La première assemblée saisie pourrait toutefois renoncer à cette deuxième lecture, sur décision de sa Conférence des Présidents ;

3° Dans cette même hypothèse où la procédure accélérée serait engagée, supprimer la possibilité de déroger aux délais minimaux d'examen des textes en première lecture dans chacune des deux assemblées, sauf urgence constatée par sa Conférence des Présidents, et augmenter ces délais constitutionnels entre le dépôt d'un texte devant la première assemblée saisie et son examen, de six à huit semaines, et entre la transmission d'un texte par la première assemblée saisie et son examen par la seconde assemblée, de quatre à cinq semaines.

Le groupe de travail propose par ailleurs de permettre aux assemblées de décider elles-mêmes d'inscrire à leur ordre du jour le texte élaboré par la commission mixte paritaire dans l'hypothèse où la commission mixte paritaire se serait réunie à leur initiative (proposition n° 22).

Il juge impératif, dans le respect du bicamérisme, de conserver, en cas d'échec de la commission mixte paritaire, une nouvelle lecture dans chaque assemblée avant que le Gouvernement puisse, le cas échéant, donner le dernier mot à l'Assemblée nationale (proposition n° 23).

Enfin, afin de corriger une disposition qui ne se justifie guère, il propose de prévoir que la discussion en séance des projets de loi constitutionnelle porte sur le texte de la commission, à l'instar de celle des propositions de loi constitutionnelle (proposition n° 24).

E. DES PRÉROGATIVES GOUVERNEMENTALES RÉÉQUILIBRÉES

1. L'encadrement du temps de parole du Gouvernement

Éléments de contexte

- Aux termes de l'alinéa 1 de l'article 31 de la Constitution : « Les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent. » - Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel a censuré une tentative de limitation du temps de parole du Gouvernement dans le Règlement de l'Assemblée nationale : « en ce qu'elles assignent au

Gouvernement un temps de parole de cinq minutes, [ces dispositions] sont contraires à celles de l'article 31 de la Constitution, lequel précise que les membres du Gouvernement sont entendus quand ils le demandent, sans que la durée de leur intervention puisse être limitée » (décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959) ;

- A contrario, les temps de parole des parlementaires sont encadrés : □ depuis 2009, institution à l'Assemblée nationale de la procédure du temps législatif programmé, qui permet de limiter le temps de parole des députés ; □ depuis 2015, au Sénat, réduction par deux de l'ensemble des temps de parole des sénateurs et limitation du temps des commissions. La proportion du temps de parole des sénateurs en séance plénière est passée de 64 % en 2012-2013 à 60,3 % en 2016-2017, celle du Gouvernement augmentant, dans le même temps, de 21,3 % à 24,1 %.

Proposition

Le groupe de travail propose d'encadrer le temps de parole du Gouvernement en séance plénière en complétant l'article 31 de la Constitution pour préciser que les membres du Gouvernement sont entendus quand ils le demandent « dans les conditions fixées par les Règlements des assemblées ». Comme pour les représentants de la commission aujourd'hui, la possibilité pour le Gouvernement d'intervenir à tout moment serait préservée mais la durée de chaque intervention pourrait être limitée, aussi bien dans les discussions générales que dans les discussions d'articles (proposition n° 25).

2. L'encadrement du droit d'amendement du Gouvernement

Éléments de contexte

- En vertu de l'article 44 de la Constitution :

« Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les Règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique.

« Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

« Si le Gouvernement le demande, l'Assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement. »

- Depuis 2008, on décompte un nombre élevé d'amendements de séance et de commission : plus de 8 000 amendements de séance par an (record à 10 608 en 2014-2015), en dépit d'un nombre d'amendements de commission de plus en plus important (de 2 500 en 2008 à près de 7 000 en 2014-2015).

- Près d'un cinquième des amendements déposés au Sénat portant articles additionnels sont déposés par le Gouvernement. L'exercice du droit d'amendement par le Gouvernement n'est soumis à aucune condition particulière de forme ou de délai.

Proposition

Le groupe de travail propose de fixer certaines garanties à l'exercice du droit d'amendement du Gouvernement de deux manières (proposition n° 26) :

1° Exiger des amendements du Gouvernement qui comportent des mesures nouvelles qu'ils soient soumis à l'avis du Conseil d'État, comme le proposait d'ailleurs, en 2016, le vice-président du Conseil d'État, et assortis d'une étude d'impact. La commission saisie au fond serait compétente pour déclarer irrecevables les amendements qui ne répondraient pas aux obligations relatives aux études d'impact et, en cas de désaccord du Gouvernement, le Conseil constitutionnel pourrait être saisi ;

2° Soumettre les amendements du Gouvernement à un délai limite, tout en permettant au président de la commission saisie au fond d'autoriser le Gouvernement à déposer un amendement hors délai. Ainsi, les parlementaires et la commission disposeraient du temps nécessaire pour se forger une opinion sur les dispositions proposées par le Gouvernement. Le Gouvernement et la commission conserveraient la possibilité de déposer des amendements après le délai limite, notamment pour proposer des solutions de compromis aux questions soulevées par les amendements des parlementaires.

F. UNE MEILLEURE PROTECTION DU DOMAINE DE LA LOI

Éléments de contexte

Aux termes de l'article 41 de la Constitution :

« S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité.

« En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'Assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours. »

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a permis aux Présidents de chacune des deux assemblées d'opposer l'irrecevabilité d'une proposition de loi ou d'un amendement qui n'est pas du domaine de la loi. Cette prérogative était réservée jusque-là au seul Gouvernement. Cette innovation, dont la portée n'a peut-être pas été bien mesurée à l'époque, fait ainsi du Président du Sénat et de celui de l'Assemblée nationale les gardiens de la qualité de la loi aux côtés de l'Exécutif. Et cette irrecevabilité peut également être opposée aux amendements du Gouvernement dont chacun sait qu'ils ne contribuent pas toujours à améliorer les textes de loi. Le Sénat s'est pleinement saisi de cette possibilité en insérant dans l'Instruction générale du Bureau une procédure qui a été utilisée depuis 2015 avec mesure et discernement.

Rédaction du chapitre VI ter de l'Instruction générale du Bureau du Sénat :

« La commission saisie au fond adresse au Président du Sénat une liste des propositions ou des amendements qui ne relèvent manifestement pas du domaine de la loi ou qui sont contraires à une délégation accordée en vertu de l'article 38 de la Constitution. ».

125 amendements ont été déclarés irrecevables par le Président du Sénat au titre de l'article 41 de la Constitution depuis 2008 (aucun par le Gouvernement ou le Président de l'Assemblée nationale). Cela a conduit à une certaine retenue des auteurs d'amendements.

Proposition

La contribution du Sénat pour renforcer le caractère normatif des lois et contenir les lois bavardes est généralement reconnue. D'autant plus que, dans le même temps, ni le

Gouvernement, ni l'Assemblée nationale, malgré l'encouragement du Constituant, ne soulevait cette irrecevabilité.

Cependant, le Sénat ne peut être seul à maintenir cette exigence. Il faut des pratiques homogènes entre les deux assemblées : c'est un gage d'efficacité et aussi d'équité dans l'exercice du droit d'amendement des députés et des sénateurs. Le groupe de travail propose donc de rénover l'irrecevabilité de l'article 41 de la Constitution, de deux manières (proposition n° 27) :

1° Il s'agit tout d'abord de prévoir expressément que sont irrecevables les propositions et les amendements qui ne relèvent pas du domaine de la loi, soit parce qu'ils empiètent sur le domaine réglementaire, soit parce qu'ils n'ont pas de valeur normative ;

2° Il s'agit ensuite de donner compétence à la commission saisie au fond d'un texte, plutôt qu'aux présidents des deux assemblées, pour constater cette irrecevabilité, par un contrôle systématique comparable à celui que les commissions du Sénat pratiquent déjà pour les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution (amendements constituant des cavaliers législatifs ou contraires à la règle dite « de l'entonnoir »).

Le constat de cette irrecevabilité ne serait donc plus une faculté, laissée à la seule initiative du Gouvernement ou des présidents des deux assemblées, mais une obligation pour les commissions compétentes, ce qui devrait conduire à une harmonisation des pratiques entre le Sénat et l'Assemblée nationale au service d'une amélioration de la qualité de la loi.

Séance 8 : Le contrôle du Gouvernement

Commentaire : Commentez l'article 49 alinéa 1^{er} de la Constitution

Document 1. D. Baranger, « Le nouveau visage de l'article 49 al. 3 », blog juspoliticum, 16 nov. 2022

Pour le Président, la Première ministre qui jouit de sa confiance, et leur majorité relative à l'Assemblée, le monde d'après les législatives de juin 2022 ressemble de plus en plus à une zone de fortes turbulences*. Le Parlement est redevenu, pour le meilleur ou pour le pire, un lieu de controverse politique virulente, voire de chahut pur et simple. Le gouvernement n'y est pas en lieu sûr. La preuve : privé de majorité absolue à l'Assemblée nationale, il y a subi – fait rare sous la Cinquième République – une série de revers significatifs[1]. À l'habileté des oppositions, s'est ajoutée la propension des alliés (MODEM et Horizons) du groupe Renaissance à faire entendre une petite musique[2] qui pourrait devenir cacophonique au fur et à mesure qu'on se souviendra que le Président Macron ne fera pas (constitution oblige) de troisième mandat consécutif... Dans ce contexte, le recours (à quatre reprises depuis fin octobre)[3] à la procédure de l'article 49, al. 3 de la Constitution par la Première ministre n'a pas vraiment été une surprise. Mais, dans le « monde d'après » inauguré par les élections législatives de juin 2022, la salve des « 49 al. 3 » lancée par Mme Borne n'en constitue pas moins une véritable nouveauté. C'est en effet la première fois sous la Cinquième République que le 49 al. 3 est utilisé comme une arme d'autodéfense par un gouvernement qui deviendrait minoritaire si toutes les oppositions se coalisaient contre lui. Dans ce contexte, le 49 al. 3 a changé de nature. Il ne sert plus de ciment pour une majorité disloquée. Il ne s'agit plus de mettre un terme à des dissensions au sein d'une coalition de gouvernement (comme durant les années Rocard) ou à une fronde interne à un parti majoritaire (comme en 2015 et 2016[4]). En 2022, le 49 al. 3 est devenu l'ultime recours d'un gouvernement aux aguets, intranquille, ne jouissant plus du confort apporté jadis par le fait majoritaire. Pour le moment, les motions de censure déposées par l'opposition n'ont pas été votées. Le jour où elles le seront, il ne restera au Président que la dissolution...

Un retour en disgrâce

Ce retour du 49 al. 3 n'est pas un retour en grâce. À Toulouse, début novembre, pendant un match du Top 14, des militants vêtus de t-shirts où on pouvait lire l'inscription « le 49 al. 3 tue » se sont attachés aux perches d'un en-but de rugby[5]. Le 3 novembre dernier, un député de la NUPES a siégé en portant un bandeau où il se déclarait « en grève » contre le 49.3[6]. Pour la dizaine de procédures identiques prévues d'ici Noël, il sera intéressant de voir quelles seront les nouveautés en matière de militantisme anti-49 al. 3. Verra-t-on le retour de la farine (bio), qui avait eu son moment de popularité en vue de « punir » Manuel Valls en 2016 du recours au même procédé ? En tout cas, nul ne semble aimer cette infortunée procédure. Questionnés par sondage, deux tiers des Français ont manifesté leur désaveu à son égard[7]. Dans le monde nouveau du présidentielisme minoritaire, une chose n'a donc pas varié : l'opprobre dont reste entouré le 49 al. 3. Le langage si choisi de nos gouvernants contemporains sait le dire avec joliesse : avec le 49 al. 3, a dit un ministre anonyme, « on se fait toujours défoncer (sic) dans l'opinion (...) ». S'il y a un 49 al. 3, « boum, c'est fait (re-sic) ». Les gens ne feront pas attention s'il y a deux ou quatre motions de censure le même jour »[8]. Dans le même temps, une députée de l'opposition dénonçait, assez classiquement, mais avec la même créativité linguistique, « une brutalité au débat démocratique »[9].

On rappellera même volontiers que le refus du 49 al. 3 fut l'un des piliers historiques du macronisme. Le jeune ministre de 2015 avait, dit-on, tout tenté pour que cette arme ne soit pas employée en vue de faire adopter sa « loi Macron » sur « la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ». À supposer que ce soit le cas, force est de reconnaître que le macronisme n'est guère resté fidèle aux promesses de son baptême. Pouvait-il en être autrement ? La « méthode Macron » de 2015 consistait dans un travail patient et pluraliste avec les parlementaires, en vue d'obtenir un accord « dans le détail, en expliquant mesure par mesure ». L'ambition était de remplacer, au Parlement, « la guerre de position » par une « guerre de mouvement » où les crispations se dénouent et où « les gens finissent par réfléchir ». Depuis 2017, la « méthode Macron » ne semble plus guère reposer sur cette sympathie envers le travail parlementaire ni sur ce souci de consensus.

D'ailleurs, en 2015 et 2016, le fond des mesures était pour sa part très peu consensuel. N'est-ce pas cet ensemble de réformes qui ont fait en grande partie implorer le parti socialiste ? On parle là de cette époque, qui paraît aujourd'hui si ancienne, où le siège de la rue de Solferino accueillait un parti de gouvernement qui n'avait qu'un problème de riche : faire tenir sa majorité face à des « frondeurs » venus de l'intérieur. Le 49 al. 3 n'a joué, de ce point de vue, que le rôle d'une rustine. La vieille maison socialiste a imploré. Les frondeurs sont partis, laissant la place à une gauche de combat, la NUPES. La NUPES est un intergroupe dont toutes les composantes n'ont pas la même attitude vis-à-vis du pouvoir. Les socialistes ont récemment démontré une certaine disposition à la modération. Mais si l'on prend le groupe dominant, celui des députés LFI, c'est clairement un esprit de confrontation directe qui l'anime. Ses membres rejettent toute semblance de culture de gouvernement et d'esprit gestionnaire. Au sein de l'opposition, la NUPES cohabite avec une extrême droite plus prudente mais non moins installée dans une posture d'opposition radicale. Quant à la droite qu'on disait autrefois « classique » ou « républicaine », elle se refuse à rejoindre la majorité présidentielle. Mais elle hésite également à provoquer une censure et à risquer une nouvelle dissolution dont elle ressortirait peut-être (encore plus) affaiblie... C'est cette position ambiguë que l'habile stratégie du R.N. ayant consisté à voter deux des motions de censure déposées par la NUPES^[10] a mise en évidence : les Républicains ont été le seul groupe de l'opposition à ne pas voter ces deux motions, révélant ainsi leur position ambivalente.

Lors de son premier mandat, le chef de l'État n'avait besoin ni de ménager une majorité tout acquise ni de mobiliser l'artillerie lourde du parlementarisme rationalisé. Le Parlement n'était pas son premier souci : « il ne sait même pas que nous existons », nous avait confié un sénateur en 2018... Cette indifférence vis-à-vis du Parlement est un des traits distinctifs du premier quinquennat (2017-2022) d'Emmanuel Macron. Elle n'a pas totalement disparu. Nous avons pourtant basculé dans une autre époque.

Le « monde d'après » juin 2022 est celui du présidentielisme minoritaire. Un président légitimement élu sur un programme qu'il a toute les raisons de vouloir accomplir ; une majorité relative pour le soutenir à l'Assemblée ; des minorités qui ne se coalisent pas mais savent se comporter en alliées objectives quand la nécessité s'en fait sentir. Quoi qu'il en soit, le fait majoritaire a disparu et avec lui le rassurant dispositif dans lequel le Président pouvait donner au pays le sentiment de le gouverner directement, en faisant adopter par sa majorité présidentielle (« sans filtre », serions-nous tentés de dire...) les lois qui lui paraissaient bonnes. Le libre jeu du régime parlementaire impose d'autres aléas et d'autres contraintes. Ce n'est pas pour autant que le Président, la Première ministre et le gouvernement ont perdu les moyens que leur donne la Constitution pour rappeler à l'ordre un Parlement indiscipliné. Le programme a été tracé sur la nappe de l'Élysée, dès le 22 septembre dernier, par le Président lors d'un dîner

avec sa Première ministre : « si une motion de censure est votée, je dissous dans la minute »[\[11\]](#). Ce lien entre vote de défiance et dissolution n'a d'ailleurs rien de problématique. Certaines constitutions, comme la loi fondamentale allemande de 1949, le rendent explicite en faisant de l'une (la défiance) la condition de possibilité de l'autre (la dissolution).

L'effet sur les oppositions

Voilà, si l'on peut dire, pour les effets « macro ». Le 49 al. 3 a aussi différents effets « micro » qu'il est intéressant de commencer à identifier dans ce contexte politique inédit. Sur le plan politique, il force les différentes composantes de l'opposition à adopter une stratégie claire. Faut-il ou non déposer une motion de censure ? Faut-il voter celle déposée par le voisin ? Il en va de même pour le gouvernement, tenu de sélectionner les amendements qu'il retient, puisque c'est à lui de déterminer le texte sur lequel il engage sa responsabilité.

Autre point méritant l'attention : le recours au 49 al. 3 par le gouvernement Borne montre que les restrictions imposées par la révision de 2008 ne sont que très relatives. D'une part, le nombre de recours au dispositif n'est pas limité dans le cas des projets de lois de finances et des projets de financement de la sécurité sociale. Notons, au passage, que c'est la première fois depuis 1993 que le 49 al. 3 est utilisé pour un texte financier, ce qui montre la tension entourant l'actuel débat sur les recettes et les dépenses de l'État. Le budget n'est pas une loi comme les autres. Toute l'activité, et la continuité de l'État, en dépendent. « En même temps », la discussion budgétaire engage un nombre important de débats économiques et sociaux au caractère très politique. On l'a vu avec la discussion sur la taxation des « superdividendes » occasionnés par la montée des prix de l'énergie, sans parler des habituelles controverses relatives aux niches fiscales.

Le 49 al. 3 budgétaire ou social n'est donc pas un 49 al. 3 « technique ». Il est de part en part un outil politique, comme le montre la manière dont le gouvernement a sélectionné les 117 amendements retenus dans le texte budgétaire sur lequel la responsabilité a été une première engagée le 19 octobre : une majorité est d'origine gouvernementale ; on trouve ensuite des amendements « majoritaire » (venus de Renaissance et de ses alliés) et seulement une poignée d'amendements issus des oppositions. Le gouvernement peut ainsi faire valoir qu'il a laissé la discussion parlementaire avoir lieu[\[12\]](#). Il avait auparavant tenté de la préparer par les « dialogues de Bercy » : une discussion en amont avec les parlementaires sous l'égide du ministre délégué aux comptes publics, Gabriel Attal[\[13\]](#). Mais le gouvernement n'a pas fait beaucoup d'efforts en vue de prendre en compte les positions de l'opposition, voire celles des membres minoritaires de sa propre coalition. Dans la centaine d'amendements retenus, on en trouve une majorité issus du gouvernement ou de Renaissance et de ses alliés, le plus souvent sur des mesures mineures (relèvement de la valeur faciale des tickets restaurant, usage de l'huile de friture comme biocarburant[\[14\]](#), crédit d'impôt pour la garde d'enfants...) n'engageant pas de grands choix de politique économique ou sociale. Le 49 al. 3 a donc produit un effet de polarisation et de clarification, y compris au sein de la majorité présidentielle[\[15\]](#).

Après tout, le 49 al. 3 n'est pas un outil fait pour la conciliation, même si certains avaient fait miroiter la possibilité d'un « 49 al. 3 sympa » (sic) intégrant des mesures venues de l'opposition et votées en séance publique. Mais le 49 al. 3 est probablement trop disgracié dans l'opinion, et jusque dans les rangs de la majorité présidentielle, pour se permettre d'être jamais qualifié de « sympa ». D'ailleurs, l'atmosphère en séance a été, lors de cette discussion budgétaire et sociale, d'une rare virulence. L'opposition n'avait pas plus de véritable désir de conciliation que la majorité. En atteste le dépôt quasi instantané de la première motion de censure par le

groupe NUPES quelques minutes après que la Première ministre ait posé la question de confiance le 19 octobre[16]. Tout était préparé. Chacun était dans son rôle.

La réponse des oppositions au 49 al. 3 ne consiste d'ailleurs pas seulement dans le dépôt de motions de censure. D'une part, les opposants peuvent adapter leur stratégie de dépôt d'amendements. Pour le moment, rien de nouveau de ce côté. 3300 amendements avaient été déposés sur le projet de première partie de loi de finances, sur lesquels 1500 ont tout de même fini par être examinés. C'est trop pour permettre une discussion dans les délais constitutionnels. Et par conséquent, le gouvernement était plus ou moins tenu de faire tomber le couperet du 49 al. 3. D'autre part, comme l'a fait la NUPES sur le Projet de loi de financement de la Sécurité Sociale, il leur est loisible de déposer des motions de rejet préalable du texte soumis.

Voici donc venu le 49 al. 3 nouveau : texte inchangé, mais contexte bien différent. De ciment majoritaire, il est pratiquement devenu un outil contre-majoritaire, un outil de gouvernement quasi minoritaire. Terminons par deux remarques. D'une part, le 49 al. 3 ne fait pas les majorités. Il peut à la limite, les consolider provisoirement. Il ne peut pas les créer ex nihilo. D'autre part, et nous n'avons cessé de le dire depuis le commencement de ce blog, le 49 al. 3 n'est pas le mal constitutionnel incarné. Quelle opposition pourrait prétendre qu'une fois devenue majorité, elle n'y aura pas recours ? Au total, Madame Borne pouvait-elle se dispenser de l'employer ? Il est probable que non. Aucun gouvernement ne peut, ni ne devrait, renoncer au 49 al. 3. C'est un ultime recours, certes, mais il a démontré une nouvelle fois qu'il était un outil indispensable. Cela ne signifie pas qu'il soit paré de toutes les vertus. Le gouvernement a pour le moment évité qu'une motion de censure ne rassemble les oppositions contre lui. Mais rien ne garantit que cette coalition des opposants ne finisse par se réaliser. Le 49 al. 3 nouveau, cet outil de damage control employé par le gouvernement pour surmonter la perte de sa majorité absolue, s'est trouvé à la fois un nouvel usage et de nouveaux adversaires.

* Je remercie M. Thibault Desmoulins pour sa relecture et ses conseils.

[1] Citons notamment lors de l'examen du projet de budget rectificatif pour 2022 : le vote par les oppositions d'une revalorisation supplémentaire de 500 millions d'euros pour les pensions de retraite (27 juillet) ; puis le vote par les oppositions de l'allocation de 120 millions d'euros aux départements versant le RSA (24 juillet), mesure à laquelle le gouvernement s'était opposé.

[2] Ainsi le groupe Horizons (qui soutient Édouard Philippe) a-t-il voté avec les oppositions le 24 juillet sur le RSA départemental.

[3] Une première fois, à la suite de l'autorisation donnée en Conseil des ministres, le 18 octobre sur la première partie de la Loi de finances pour 2023 ; une seconde fois, 24 heures plus tard (19 octobre) sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) ; une troisième fois le 26 octobre sur le budget de la sécurité sociale ; et enfin, pour le moment, une quatrième fois sur la partie dépenses du budget le mercredi 2 novembre dernier. Par contre, il est à noter que le projet de loi de finances rectificatif a été adopté le 9 novembre (en première lecture) sans recours à cette procédure. En réponse, pas moins de six motions de censure ont été déposées entre le 19 octobre et le 2 novembre 2022.

[4] Cf. Denis Baranger, « La gauche contre le 49.3 » (26 Déc. 2016), [https://blog.juspoliticum.com/2016/12/26/la-gauche-contre-le-49 al. 3/](https://blog.juspoliticum.com/2016/12/26/la-gauche-contre-le-49-al-3/)

[5] Aujourd'hui en France, 5 novembre 2022.

[6] Le Figaro, 3 nov. 2022.

[7] Sondage BFM – Elabe du 18 octobre 2022. Ce sondage est à rapprocher de celui par lequel 75% des personnes sondées s'étaient déclarées hostiles à l'emploi du même 49 al. 3 sur la loi « Travail » en 2016 (sondage BFM-Elabe du 11 mai 2016).

[8] Un ministre anonyme, cité par Libération du 20 octobre 2022, (« 49 al. 3, Passage en force et moment des motions »).

[9] Le Monde, 22 octobre 2022, « Budget de la Sécu : un texte de nouveau adopté sans vote ».

[10] Le 24 octobre et le 31 octobre. Il est à noter que lors de la seconde de ces motions n'a semble-t-il pas été votée par certains députés membres de l'intergroupe NUPES mais n'appartenant pas au groupe LFI.

[11] Le Parisien et AFP, 29 sept. 2022. (« Chiche », « prince impuissant » : l'opposition réagit menace de dissolution brandie par Emmanuel Macron »).

[12] « Le texte que je présente aujourd'hui n'est pas le décalque du projet qui vous avait été initialement soumis ». E. Borne, à l'assemblée le 19 octobre. Le Monde, même jour.

[13] C'est aussi un effort de dialogue avec les oppositions qui semble avoir permis au gouvernement d'éviter d'employer le 49 al. 3 en vue de l'adoption du projet de loi de finances rectificatives en première lecture dans la nuit du 8 au 9 novembre dernier. Cf l'Opinion, 10 novembre 2022.

[14] Un des rares amendements issus de la NUPES et conservés par le gouvernement.

[15] Si, pour le MODEM, François Bayrou en a appelé à « plus de justice » dans le budget, Édouard Philippe de son côté a demandé une plus grande rigueur budgétaire et un contrôle de l'endettement. On l'a dit, Horizons n'a pas toujours voté avec le groupe Renaissance lors du débat budgétaire.

[16] Notons toutefois que la NUPES a déposé sa motion de censure sans attendre de connaître la liste des amendements retenus par le gouvernement. Au contraire, la motion du RN n'a été déposée qu'après que le texte gouvernemental ait été rendu public. On voit là deux stratégies d'opposition, l'une frontale et virulente, l'autre cherchant à donner des signes de plus grande retenue.

Document 2. « Les déclarations gouvernementales de l'article 50-1 de la Constitution - De l'inédit en période de Covid-19 », Florian Savonitto, *Les Petites affiches*, 4 juin 2020, n° 154, p. 8 :

Le 4 avril 2020, le Sénat a pour la première fois désavoué un gouvernement après que celui-ci a décidé de son propre chef, sur le fondement de l'article 50-1 de la Constitution, l'organisation d'un vote après avoir présenté une déclaration suivie d'un débat sur la stratégie nationale du plan de déconfinement dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de Covid-19. Ce désaveu, acquis à une courte majorité où plus de la moitié des sénateurs se sont abstenus, intervient après plus de 11 ans de mise en œuvre d'un dispositif né de la révision constitutionnelle de 2008. Il a fallu attendre la 49e déclaration et le 10e vote organisé sous son empire pour que « ce nouveau droit »¹ donné au Parlement connaisse une telle issue.

Néanmoins, cette votation n'emporte aucune conséquence juridique sur le maintien du gouvernement d'Édouard Philippe, comme l'avait été la désapprobation de la politique générale prononcée un an plus tôt en application de l'article 49, alinéa 4. Elle n'a pas non plus empêché la poursuite de l'ordre du jour et la discussion en procédure accélérée du projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire auquel cette déclaration était intellectuellement liée. Le dispositif de l'article 50-1 pourrait apparaître alors « superfétatoire »² comme certains sénateurs l'avaient jugé durant les débats constitutifs de 2008 ou « sans objet ni effet »³ comme d'autres auteurs l'ont plus récemment reconnu. Or l'intérêt à accorder à ce désaveu sénatorial ne se résume pas à sa primeur. Déjà, il est le vecteur par lequel se sont exprimées les dissensions du Parlement au moment d'aborder une nouvelle phase de la crise sanitaire que la France traverse depuis près de 2 mois, les députés ayant adopté cette même déclaration à une large majorité une semaine plus tôt⁴. Surtout, les modalités dans lesquelles la procédure de l'article 50-1 a été mise en

œuvre sont inédites (I). L'est également la controverse constitutionnelle apparue à l'Assemblée nationale sur le moment où le vote doit se dérouler après la clôture du débat auquel donne lieu la déclaration gouvernementale (II). Enfin, l'objectif poursuivi (III) par l'usage de l'article 50-1 apparaît aussi inédit : pallier l'impossibilité présidentielle de recourir à la réunion du Parlement en Congrès, à moins que le but consistât, sous couvert, à maintenir ce gouvernement bien au-delà de la crise sanitaire grâce à la confiance accordée par une Assemblée nationale acquise à sa cause et un Sénat hostile depuis le début du quinquennat.

I – Des modalités inédites

Le dispositif de l'article 50-1 n'impose aucun impératif au gouvernement (...).

La main mise gouvernementale sur ce dispositif et l'absence de conséquence juridique expliquent son succès : 25 déclarations devant le Sénat et 24 devant l'Assemblée nationale depuis la date d'entrée en vigueur du mécanisme⁵ (...).

En revanche, il est novateur pour le gouvernement d'Édouard Philippe de prévoir un scrutin au Palais du Luxembourg sur le fondement de l'article 50-1. C'est aussi la première fois qu'il organise une consultation dans les deux assemblées sur le même sujet (...).

II – Une controverse inédite

Dès l'annonce de la mise en œuvre de l'article 50-1 à l'Assemblée nationale, le choix du gouvernement a été la cible d'une double critique : l'une portait sur le sujet de la déclaration gouvernementale et, par voie de conséquence, le champ du débat qui suivait ; l'autre visait le moment du vote situé immédiatement après la clôture du débat¹⁵.

La première n'est pas nouvelle. En premier lieu, les parlementaires ont déjà contesté le refus du gouvernement de présenter une déclaration suivie d'un débat sur le sujet de leur choix. L'affaire Benalla en est une illustration. Durant l'été 2018, les députés de l'opposition ont sollicité à plusieurs reprises le gouvernement de mettre en œuvre l'article 50-1 pour qu'il s'exprime sur les dysfonctionnements mis en lumière par les événements qui se sont déroulés, le 1er mai, place de la Contrescarpe. Le rejet de leurs demandes a alors abouti au dépôt d'une motion de censure. C'était le seul moyen à leur disposition pour obliger le Premier ministre à engager un débat avec la représentation nationale¹⁶ (...).

La seconde controverse est en revanche inédite sous la Ve République. Certes, la question du scrutin a déjà fait l'objet de contestations. Mais il s'agissait de déplorer son absence et non le moment où il devait se tenir (...). Cinq présidents de groupes parlementaires ont, cette fois-ci, adressé au président de l'Assemblée nationale une lettre en vue d'un report du scrutin²⁵. Ils souhaitent qu'un délai leur soit laissé après l'annonce des mesures gouvernementales dans le but de se concerter avec leurs membres en vue d'adopter une position commune²⁶. Outre l'urgence invoquée, le refus opposé a été, semble-t-il, motivé sur des considérations constitutionnelles : l'article 50-1 de la Constitution imposerait l'immédiateté du vote une fois le débat clos²⁷ (...). L'analyse du scrutin du 28 avril 2020 met en lumière, au Palais Bourbon, l'indiscipline au sein des groupes Les Républicains, Socialistes et apparentés, UDI, Agir et Indépendants, et Libertés et Territoires (...). La désapprobation sénatoriale était néanmoins attendue malgré l'ampleur des abstentionnistes dans les rangs des groupes Les Républicains et Union centriste. Elle interroge nécessairement les choix gouvernementaux de procéder à une déclaration suivie d'un débat et de la soumettre au vote des sénateurs.

III – Un objectif inédit

Aucune des crises survenues après 2008 n'a conduit un gouvernement, sur le fondement de l'article 50-1, à présenter devant chacune des assemblées le plan élaboré pour la surmonter. Cette charge d'informer les parlementaires était toujours revenue au président de la République. Il procède alors à la réunion du Parlement en Congrès, sur le fondement de l'article 18 (...). Par ailleurs, en désignant comme responsable de cette « gestion calamiteuse » et de cette « sortie hasardeuse »²⁹ le chef de l'État, plutôt que le Premier ministre, le président du groupe La

France insoumise dévoile la véritable nature de cette déclaration qui relève habituellement de la fonction présidentielle.

Contrairement à l'article 18 de la Constitution, l'auteur ministériel de la déclaration assiste au débat qu'elle suscite et répond aux interventions auxquelles elle donne lieu. En revanche, un point commun les réunit. Aucune des dispositions n'imposent, au terme de la procédure, la tenue d'un scrutin. L'article 18 l'exclut tandis que l'article 50-1 donne la faculté au gouvernement de conclure le débat par un vote. Pour autant, le choix d'organiser une consultation des sénateurs demeure, à double titre, surprenant. D'une part historiquement, la tenue d'un scrutin est inhabituelle, d'autant plus au Palais du Luxembourg qui n'en avait connu que deux auparavant sur le fondement de l'article 50-1. D'autre part conjoncturellement, les relations entre l'exécutif et le Sénat composé majoritairement d'élus de droite et du centre sont tumultueuses depuis le début du quinquennat. En témoignent les tractations en vue de la révision constitutionnelle promise en 2017 par le président de la République³⁰, le rapport d'enquête de la commission des lois sur l'affaire Benalla³¹, ou la désapprobation de la politique générale du gouvernement le 13 juin 2019. Le choix du gouvernement s'exposait alors au risque d'une déconvenue, quand bien même elle n'emportait aucune conséquence immédiate sur son maintien ou sur l'application du plan de déconfinement exposé. Le choix d'organiser une consultation au Sénat répond à la volonté présidentielle de « concorde »³². Elle s'explique aussi par la stratégie nationale qui réclame « le concours de tous »³³, en particulier des maires. La complémentarité, et non la concurrence, est attendue entre les différents acteurs, y compris l'État et les collectivités locales. Un vote positif de l'assemblée représentant les collectivités territoriales manifesterait ainsi symboliquement leur assentiment à collaborer.

Des considérations d'opportunité politique ont pu aussi motiver le choix de procéder à un vote dans les deux assemblées. Dans son message adressé aux Français le 13 avril 2020, le président de la République a fait part de sa volonté de « bâtir un autre projet »³⁴. Dans l'histoire de la Ve République, une telle ambition présidentielle annonce un changement de Premier ministre pour conduire cette nouvelle politique. Elle enseigne également qu'un Premier ministre d'un mandat présidentiel excède très rarement une durée de 3 ans de fonction. Le choix du gouvernement s'apparente alors à une tentative de démontrer l'unité de tout le Parlement dans le soutien de la politique gouvernementale. Le concours des deux assemblées est alors sollicité, aux fins d'affirmer l'autorité du gouvernement vis-à-vis du président de la République dont la confiance à son endroit vacille, comme l'a rappelé le président du groupe La France insoumise dans son intervention à la tribune³⁵. Ainsi, le recours à l'article 50-1 de la Constitution poursuit un objectif inédit. Si un vote négatif de l'une ou l'autre des chambres n'est pas à redouter, le vote positif des deux assemblées parlementaires est espéré dans le but de faire obstacle politiquement à l'application de l'article 8 par le chef de l'État. Requérir un vote des députés ou des sénateurs pour empêcher la révocation du gouvernement s'est déjà constaté sous la Ve République. Toutefois, dans le passé, ces initiatives reposaient sur d'autres fondements : Chaban-Delmas a obtenu la confiance de l'Assemblée nationale, le 23 mai 1972, sur le fondement de l'article 49, alinéa 1er ; Michel Rocard a réussi, le 16 janvier 1991, à obtenir de la part d'un Sénat qui lui était pourtant hostile un vote favorable sur la politique au Moyen-Orient en application de l'article 49, alinéa 4, après avoir d'ailleurs acquis la confiance de l'Assemblée nationale le jour même. Dès lors, l'usage de l'article 50-1 s'inscrit dans le précédent « Rocard » dans l'espoir de parvenir à ce qu'aucun autre Premier ministre que François Fillon a réussi, à savoir se maintenir à Matignon toute la durée du mandat présidentiel. Néanmoins, l'échec de cette initiative osée ne doit pas être perclus de regrets. La « cohabitation » avec ce Sénat aussi récalcitrant devrait bientôt prendre fin avec son renouvellement – longtemps attendu par l'exécutif – en septembre 2020, à moins que la crise sanitaire repousse la date des élections sénatoriales. Surtout, les précédents de 1972 et 1991 ont

démontré que le soutien d'une majorité gouvernementale ou sénatoriale ne fait finalement pas obstacle au pouvoir de révocation du président de la République lorsqu'il est résolu à l'exercer.

Notes [1](#)—Warsmann J.-L., Séance du 29 mai 2008, A.N.

[2](#)—Sueur J.-P., Séance du 16 juillet 2008, Sénat.

[3](#)—Gohin O., Droit constitutionnel, 3e éd., 2016, LexisNexis, p. 1039.

[4](#)—« Déclaration sur la stratégie nationale du plan de déconfinement dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de Covid-19 », Séance du 28 avril 2020, A.N.

[5](#)—L. const. n° 2008-724, 23 juill. 2008, art. 46-II, fixait l'entrée en vigueur de l'article 50-1 au 1er mars 2009.

[15](#)—« Je comprends mal cet excès de rigidité, d'autant que ni le président de la République ni une partie de votre majorité ne semblent l'approuver. (...) Pourquoi ne pas avoir accordé au Parlement un délai de 24 heures pour examiner le plan de déconfinement ? (...) Quant au traçage numérique, compte tenu des interrogations qu'il suscite au regard des libertés publiques et individuelles et des doutes qui existent sur sa faisabilité pratique, nous saluons votre décision de lui consacrer finalement un débat et un vote spécifiques », Abad D., Séance du 28 avril 2020, A.N.

[16](#)—« Monsieur le Premier ministre, (...) si vous aviez accepté nos demandes d'un débat au titre de l'article 50-1, nous ne serions pas ici, l'un en face de l'autre, cet après-midi. (...) Nous n'avons pas d'autres choix que de mettre en cause la responsabilité de votre gouvernement pour entendre vos réponses aux questions nombreuses et sérieuses que les Français se posent », Jacob C., 1re séance du 31 juillet 2018, A.N.

[25](#)—« Coronavirus : cinq groupes d'opposition à l'Assemblée nationale demandent le report du vote sur le plan de déconfinement », Franceinfo, 27 avr. 2020.

[26](#)—« On ne peut pas engager un vote aussi important avec seulement 10 % de la représentation nationale dans l'hémicycle. On doit pouvoir échanger et discuter entre nous après. Un report de 24 heures, c'est rien ! », Abad D., in « Plan de déconfinement : pas de report du vote à l'Assemblée », Le Parisien, 27 avril 2020.

[27](#)—« Le Premier ministre aurait tout aussi bien pu faire le choix de la conférence de presse, il a privilégié les députés », s'agace-t-on dans les couloirs de Matignon, en rappelant que l'article 50-1 de la Constitution permet de faire une déclaration à l'Assemblée, suivie immédiatement d'un débat et d'un vote », in « Plan de déconfinement : pas de report du vote à l'Assemblée », Le Parisien, 27 avril 2020.

[29](#)—Mélenchon J.-L., Séance du 28 avril 2020, A.N.

[30](#)—Groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle, 40 propositions pour une révision de la Constitution utile à la France, 24 janv. 2018.

[31](#)—Commission des lois du Sénat, « Rapport d'enquête sur l'affaire Benalla ». Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquement, 20 févr. 2019.

[32](#)—Macron E., « Adresse aux Français », 13 avril 2020.

[33](#)—Philippe É., Séance du 28 avril 2020, A.N.

[34](#)—Macron E., « Adresse aux Français », 13 avril 2020.

[35](#)—Mélenchon J.-L., Séance du 28 avril 2020, A.N.

Document 3. Motion de censure (2 décembre 2024)

ASSEMBLÉE NATIONALE 2 décembre 2024 (16 heures 35) MOTION DE CENSURE présentée par Mme Mathilde PANOT, M. Boris VALLAUD, Mme Cyrielle CHATELAIN, M. André CHASSAIGNE et 181 de leurs collègues (déposée en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution)

Le Premier Ministre, sans majorité à l'Assemblée nationale a choisi de recourir aux dispositions de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution pour imposer le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 et ainsi forcer l'adoption d'un budget d'austérité qui affaiblira gravement notre protection sociale. À n'en pas douter, si ce gouvernement minoritaire n'est pas censuré dès maintenant, il continuera à imposer sa politique austéritaire en usant à nouveau du 49.3 sur le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024 et sur le projet de loi de finances pour 2025. La diminution de plus de 62 milliards d'euros par an des recettes de l'État depuis l'élection d'Emmanuel Macron, au

profit des très grandes entreprises et des contribuables les plus fortunés, a alimenté un déficit budgétaire record. Michel Barnier poursuit le dogmatisme des soutiens d'Emmanuel Macron, qui refusent toute mesure de justice sociale. Michel Barnier fait donc le choix de l'austérité, qui fait porter un risque important de récession, ainsi que sur le front de l'emploi. De fait, les plans sociaux se multiplient et l'OFCE prévoit près de 150 000 suppressions d'emplois en 2025. Ceux qui ont envoyé le pays dans le mur demandent aujourd'hui aux Françaises et aux Français de payer la facture : taxation des retraités par la désindexation partielle et différée des pensions de retraites, taxation des patients par la hausse du reste à charge sur les soins, taxation des apprentis, taxation du système de santé par 600 millions d'euros de coupes budgétaires supplémentaires... La réforme du barème des exonérations de cotisations sociales est réduite à peau de chagrin après avoir été sabordée par les députés du « socle commun » pourtant censés soutenir le gouvernement Barnier. S'il était mis en œuvre, ce budget de la sécurité sociale aggraverait les difficultés que vivent les Françaises et les Français au quotidien : fermeture des services d'urgence, pénuries de médicament essentiels, désertification médicale, hausse du renoncement aux soins pour raisons financières, Ehpad et hôpitaux publics à bout de souffle, dérives de la marchandisation du secteur des crèches... Le gouvernement et les députés qui le soutiennent sont restés obtus et dans la défense acharnée d'une politique pourtant sanctionnée dans les urnes. L'adoption d'amendements des groupes du Nouveau Front Populaire lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale a démontré qu'il était possible de trouver les ressources pour répondre aux besoins sociaux et de santé. Ce sont près de 17 milliards d'euros de recettes supplémentaires prélevées sur les plus riches qui ont été adoptées, soit le montant du déficit des régimes obligatoires de la sécurité sociale prévu par le gouvernement pour l'année 2025. À aucun moment, le Gouvernement n'a pris en compte les votes de l'Assemblée et ouvert le chemin de la discussion. Il a balayé les amendements des groupes du Nouveau Front Populaire. Alors qu'une large majorité de nos concitoyennes et concitoyens a fait le choix du barrage à l'extrême droite lors des élections législatives, le Premier ministre a cédé à leurs plus viles obsessions, avec une nouvelle loi immigration, qui poursuivrait la faillite morale et politique de l'année dernière et une remise en cause de l'Aide Médicale d'État, qui apporte humanité et dignité à ceux qui foulent notre sol et est une mesure essentielle pour tous de santé publique. L'utilisation de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution est le résultat du choix d'Emmanuel Macron de désigner un Premier Ministre ne détenant qu'un très faible soutien dans l'hémicycle et dans le pays et qui ne cherche à se maintenir, au-delà de ses divisions, que par la recherche d'un accord désormais clair avec le Rassemblement national. C'est avec gravité et responsabilité que la gauche présente aujourd'hui cette motion de censure, car elle ne s'est jamais située du côté de l'instabilité ou du chaos. Mais l'absence de dialogue, le mépris pour les propositions formulées et pour le travail parlementaire rendent la censure nécessaire. Pour ces raisons, conformément aux dispositions de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution et aux articles 153 et suivants du règlement de l'Assemblée nationale, nous, députées et députés, déposons la présente motion de censure.

Séance 9 : Le Conseil constitutionnel

Dissertation : Faut-il revoir le mode de désignation des conseillers constitutionnels ?

Document 1. Discours de M. Laurent Fabius, Président du Conseil constitutionnel, à l'occasion de la cérémonie de vœux du Président de la République au Conseil constitutionnel (8 janv. 2024)

Monsieur le Président de la République,

Monsieur le Ministre,

Chers collègues,

(...) Monsieur le Président, le Conseil constitutionnel n'est pas une chambre d'écho des tendances de l'opinion publique, il n'est pas non plus une chambre d'appel des choix du Parlement, il est le juge de la constitutionnalité des lois. Cette définition claire, c'est probablement parce qu'elle n'est pas ou pas encore intégrée par tous que, à l'occasion des débats sur les lois concernant deux questions très sensibles, les retraites et l'immigration, le Conseil constitutionnel s'est retrouvé au milieu de passions contradictoires et momentanément tumultueuses (...)

2023 nous a en effet frappés, mes collègues et moi, par une certaine confusion chez certains entre le droit et la politique. Je veux donc le redire ici avec netteté : on peut avoir des opinions diverses sur la pertinence d'une loi déferée, on peut l'estimer plus ou moins opportune, plus ou moins justifiée, mais tel n'est pas le rôle du Conseil constitutionnel. La tâche du Conseil est, quel que soit le texte dont il est saisi, de se prononcer en droit. Mon prédécesseur et ami Robert Badinter utilisait volontiers une formule : « une loi inconstitutionnelle est nécessairement mauvaise, mais une loi mauvaise n'est pas nécessairement inconstitutionnelle ». Cette formule, je la fais mienne car elle définit bien l'office impartial du Conseil et je forme le vœu que chacun garde cela à l'esprit en 2024.

Plus largement, en ce début d'année, il serait souhaitable, me semble-t-il, que l'on convienne de l'essentiel, c'est-à-dire de ce qu'exige notre Constitution, dont vous avez bien voulu célébrer dans les locaux du Conseil, le 4 octobre dernier, le soixante-cinquième anniversaire, à l'occasion duquel sa longévité a dépassé celle de toutes ses devancières. Sauf à prendre le risque d'exposer notre démocratie à de grands périls, ayons à l'esprit que, dans un régime démocratique avancé comme le nôtre, on peut toujours modifier l'état du droit mais que, pour ce faire, il faut toujours veiller à respecter l'État de droit, qui se définit par un ensemble de principes cardinaux comme la séparation des pouvoirs, le principe de légalité et l'indépendance des juges. Il y a bientôt cinquante ans que la jurisprudence du Conseil constitutionnel l'affirme en ces termes : c'est dans le respect de la Constitution que la loi exprime la volonté générale.

Faisons un pas de plus. Il est, bien sûr, tout à fait possible d'envisager de réviser la Constitution, mais il faut en ce cas impérativement respecter ce que la Constitution elle-même prescrit pour sa révision, à savoir la procédure prévue par son article 89, qui implique notamment de trouver d'abord un accord entre les deux assemblées parlementaires sur un même texte (...)

Et pourtant, un sophisme se fait entendre selon lequel il faudrait se libérer de l'État de droit, soit au plan national, soit au plan européen, soit les deux, pour accomplir la volonté générale. Prenons garde. Beaucoup certes reste à faire pour répondre pleinement aux attentes des citoyens français et des citoyens européens dans le cadre démocratique qui est le nôtre ; mais prétendre qu'il faudrait sortir du cadre juridique que je viens de rappeler pour répondre à ces attentes n'est rien d'autre que mettre en cause notre pacte démocratique pour s'engager dans un pacte faustien. En d'autres termes, la prétendue solution à nos problèmes qui résiderait dans une sorte

de « martingale des refus » - refus de la légitimité des juges, refus de plusieurs de nos engagements européens, refus de l'État de droit -, cette martingale non seulement ne garantirait rien, mais elle nous ferait rompre avec l'Europe et mettrait en cause notre démocratie elle-même.

Monsieur le Président, du respect des grands principes du droit dépendra largement dans les temps à venir la capacité de nos sociétés à rester unies. C'est ce à quoi s'attache le Conseil constitutionnel en servant quotidiennement la Constitution, celle-là même qui, étymologiquement, selon sa racine latine, nous « tient ensemble ». A travers nos vœux, soyez donc assuré, Monsieur le Président de la République, de notre détermination à veiller, au long d'une année 2024 qui offrira la France aux regards du monde, à ce que ne connaisse aucune éclipse le respect de la Constitution et de l'État de droit.

Document 2 : Charles EISENMANN, La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche ; Jean-Pierre CAMBY, « La nomination des membres du Conseil constitutionnel ou la liberté absolue de choisir ».

Charles EISENMANN, La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche

Le recrutement d'une juridiction investie d'une si haute mission et de pouvoirs si considérables pose évidemment un délicat problème.

Appelée à jouer dans une certaine mesure le rôle d'arbitre entre les partis, à assurer le règne du droit jusque dans le domaine politique, l'impartialité de ses membres apparaît d'autant plus nécessaire qu'ils ont à se prononcer sur des questions plus brûlantes, — mais aussi d'autant plus difficile à obtenir. Comment l'assurer ?

A vrai dire, le problème, ainsi posé, ne comporte pas de solution, du moins directe. Parmi les trois modes principaux de recrutement auxquels on peut songer — nomination par le chef de l'Etat, élection par le Parlement, appel de droit en raison d'une fonction (universitaire, administrative ou judiciaire) —, seul le dernier semble garantir que les considérations politiques seront sans influence sur la composition du collège des juges constitutionnels ; et cela parle incontestablement en sa faveur. Mais même ce système ne constituerait pas une garantie certaine de leur impartialité : ces juges de droit appartiendront peut-être à un parti politique ou tout au moins sympathiseront avec lui et ne sauront peut-être pas davantage s'abstraire de leurs tendances ou passions politiques, ou de leur esprit de classe. En réalité, ce n'est donc pas l'impartialité des juges que doit chercher à garantir le

droit positif : sur cette qualité intellectuelle et d'ailleurs difficilement définissable — d'autant plus difficilement qu'il s'agit de notions moins déterminées, et c'est le cas de nombre des notions que le juge constitutionnel est appelé à mettre en œuvre —, le droit n'a pas d'action directe, les moyens juridiques n'ont pas de prise. Ce qu'il faut à tout prix garantir, c'est l'indépendance des juges, qui est la condition, sinon suffisante, du moins nécessaire de l'impartialité, celle qui fera, non pas que les juges soient impartiaux, mais qu'ils ne soient pas empêchés de l'être, s'il est en eux de l'être.

Or, l'indépendance — qualité juridique — ne tient pas tant au mode de nomination qu'au statut des juges une fois nommés : ce qui importe — même s'ils sont désignés (ce qu'on ne pourra pas toujours, peut-être jamais, éviter) par un organe politique, le Parlement ou chef de l'Etat — c'est qu'ils échappent à toute influence de l'autorité qui les a choisis, qu'ils n'aient plus rien à craindre ni à attendre d'elle. La meilleure garantie de cette indépendance sera la nomination à vie.

Quant au choix entre les divers systèmes de recrutement, — aucun n'étant en soi absolument condamnable, aucun n'offrant d'autre part toute sécurité —, ce sont surtout des considérations tirées de l'état politique du pays considéré qui en décideront.

Jean-Pierre CAMBY, "La nomination des membres du Conseil constitutionnel ou la liberté absolue de choisir"

L'article 56 de la Constitution est fréquemment chargé de tous les maux puisqu'il prévoit une liberté complète et discrétionnaire de choix des conseillers constitutionnels par chacune des trois autorités de nomination. Que n'a-t-on dit, et écrit, de ce système français de nomination des membres du Conseil constitutionnel ? On citera, d'abord la mise en cause de « l'esprit de faveur, d'amitié, de complaisance, plus difficile à tuer que les malformations constitutionnelles à redresser » (1) et celle des « aimables critères de la faveur personnelle » dénoncés par René de Lacharrière dans une « opinion dissidente »* demeurée célèbre (2). On notera ensuite les critiques liées à la politisation engendrée par ce système (3), qui permet de récompenser des « fidélités » ou, pire, d'offrir des solutions alternatives à la carrière politique, sans égard à des considérations tirées de l'intérêt de l'institution : « souvent, on offre ce refuge, ce havre de grâce à un politicien en rupture de mandat parlementaire ou de portefeuille ministériel » (4). On soulignera, enfin, les observations portant sur l'absence de critères objectifs requis des intéressés (5). Les jugements sont donc souvent peu flatteurs sur un mode de désignation qui ne limite en rien les autorités de nomination : rien — ou presque — ne leur est imposé dans le choix, qui peut par exemple se porter sur des personnes qui ne sont pas juristes. Le système français ne trouve donc *a priori* que peu d'arguments en défense, notamment parce qu'il ne comporte que de très faibles contraintes pour le Président de la République, celui de l'Assemblée nationale et celui du Sénat.

1) L'article 56 de la Constitution ne fait en effet référence qu'à ces trois autorités de nomination, à la durée du mandat des membres, de neuf ans, non renouvelable, et au rythme triennal des renouvellements. Il faut ajouter que, s'agissant du Président de la République, la nomination est dispensée, par l'article 19, de contresignation. On voit mal d'ailleurs comment elle pourrait ne pas l'être, puisque les nominations qui émanent du Président de l'une et de l'autre des assemblées ne pourraient, par définition, être contresignées. Les autorités de nomination n'ont donc aucune restriction de choix à respecter : elles ne sont pas tenues de se concerter, et leur choix est totalement discrétionnaire.

En outre, circonstance aggravante, cette liberté de choix n'est que très faiblement encadrée par les textes d'application de l'article 56. L'article 10 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 exige seulement la jouissance des droits civils et politiques, dont on peut déduire une condition d'âge minimum. Encore faut-il reconnaître que, formellement, un tel dispositif ne fait même pas obstacle à la nomination proprement dite mais que le non-respect de cette obligation permettrait au seul Conseil de constater la démission d'office de celui de ses membres qui ne remplirait pas — ou plus — cette condition. La comparaison avec l'enregistrement des déclarations de candidatures électorales montre que le degré de contrainte des autorités de nomination, pourtant très restreint en la matière, est, ici, encore moindre. La comparaison avec le statut de la fonction publique, qui impose, notamment dans les grands corps, des âges de départ en retraite, est tout aussi significative.

[...] Le Conseil constitutionnel a été saisi le 16 janvier 2020 par le Conseil d'État (décision n° 433296 et 433297 du 15 janvier 2020), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour l'union nationale des étudiants de France [...]. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2020-834 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du dernier alinéa du paragraphe I de l'article L. 612-3 du Code de l'éducation, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (...).

Le Conseil constitutionnel s'est fondé sur ce qui suit :

1. Le deuxième alinéa du paragraphe I de l'article L. 612-3 du Code de l'éducation, dans sa rédaction résultant de la loi du 8 mars 2018 mentionnée ci-dessus, institue une procédure nationale de préinscription dans les formations du premier cycle de l'enseignement supérieur. Le dernier alinéa du même paragraphe prévoit : « *Afin de garantir la nécessaire protection du secret des délibérations des équipes pédagogiques chargées de l'examen des candidatures présentées dans le cadre de la procédure nationale de préinscription prévue au même deuxième alinéa, les obligations résultant des articles L. 311-3-1 et L. 312-1-3 du Code des relations entre le public et l'administration sont réputées satisfaites dès lors que les candidats sont informés de la possibilité d'obtenir, s'ils en font la demande, la communication des informations relatives aux critères et modalités d'examen de leurs candidatures ainsi que des motifs pédagogiques qui justifient la décision prise* ».

2. L'union requérante [...] reproche à ces dispositions de restreindre l'accès aux informations relatives aux critères et aux modalités d'examen, par les établissements d'enseignement supérieur, des demandes d'inscription dans une formation du premier cycle. Selon elle, ces dispositions seraient contraires au droit à la communication des documents administratifs qui découlerait de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. En effet, ces dispositions excluraient tout accès, des candidats comme des tiers, aux algorithmes susceptibles d'être utilisés par les établissements pour traiter les candidatures à l'entrée dans une telle formation, formulées sur la plateforme numérique dite « Parcoursup ». Or, une telle exclusion ne serait justifiée ni par le secret des délibérations des jurys ni par aucun autre motif. En outre, ces dispositions méconnaîtraient le droit à un recours juridictionnel effectif, à un double titre. D'une part, elles empêcheraient d'exercer avec succès un recours contre l'absence de communication des informations en cause. D'autre part, elles priveraient les justiciables des éléments nécessaires à la contestation effective du bien-fondé des refus d'inscription.

3. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les mots « Afin de garantir la nécessaire protection du secret des délibérations des équipes pédagogiques chargées de l'examen des candidatures présentées dans le cadre de la procédure nationale de préinscription prévue au même deuxième alinéa, les obligations résultant des articles L. 311-3-1 et L. 312-1-3 du Code des relations entre le public et l'administration sont réputées satisfaites dès lors que » figurant au dernier alinéa du paragraphe I de l'article L. 612-3 du Code de l'éducation. [...]

Sur le fond :

En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance de l'article 15 de la Déclaration de 1789 :

8. Aux termes de l'article 15 de la Déclaration de 1789 : « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Est garanti, par cette disposition, le droit d'accès aux documents administratifs. Il est loisible au législateur d'apporter à ce droit des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

(...)

12. Il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'État que les dispositions contestées réservent ainsi l'accès aux documents administratifs relatifs aux traitements algorithmiques utilisés, le cas échéant, par les établissements d'enseignement supérieur pour l'examen des candidatures, aux seuls candidats qui en font la demande, une fois prise la décision les concernant, et pour les seules informations relatives aux critères et modalités d'examen de leur candidature. Ni les tiers ni les candidats, avant qu'une décision ait été prise à leur sujet, ne peuvent donc demander à ce que ces critères et modalités leur soient communiqués.

13. Toutefois, en premier lieu, il ressort des travaux préparatoires que le législateur a considéré que la détermination de ces critères et modalités d'examen des candidatures, lorsqu'ils font l'objet de traitements algorithmiques, n'était pas dissociable de l'appréciation portée sur chaque candidature. Dès lors, en restreignant l'accès aux documents administratifs précisant ces critères et modalités, il a souhaité protéger le secret des délibérations des équipes pédagogiques au sein des établissements. Il a ainsi entendu assurer l'indépendance de ces équipes pédagogiques et l'autorité de leurs décisions. Ce faisant, il a poursuivi un objectif d'intérêt général.

14. En deuxième lieu, la procédure nationale de préinscription instituée à l'article L. 612-3 du Code de l'éducation, notamment en ce qu'elle organise les conditions dans lesquelles les établissements examinent les vœux d'inscription des candidats, n'est pas entièrement automatisée. D'une part, l'usage de traitements algorithmiques pour procéder à cet examen n'est qu'une faculté pour les établissements. D'autre part, lorsque ceux-ci y ont recours, la décision prise sur chaque candidature ne peut être exclusivement fondée sur un algorithme. Elle nécessite, au contraire, une appréciation des mérites des candidatures par la commission d'examen des vœux, puis par le chef d'établissement.

15. En troisième lieu, en application du deuxième alinéa du paragraphe I de l'article L. 612-3, les caractéristiques de chaque formation sont portées à la connaissance des candidats, avant que ceux-ci ne formulent leurs vœux, par l'intermédiaire de la plateforme numérique mise en place dans le cadre de la procédure nationale de préinscription. Elles font l'objet d'un cadrage national fixé par arrêté du ministre de l'enseignement supérieur. Il en résulte, d'une part, que les candidats ont accès aux informations relatives aux connaissances et compétences attendues pour la réussite dans la formation, telles qu'elles sont fixées au niveau national et complétées par chaque établissement. Ils peuvent ainsi être informés des considérations en fonction desquelles les établissements apprécieront leurs candidatures. Il en résulte, d'autre part, que les candidats ont également accès aux critères généraux encadrant l'examen des candidatures par les commissions d'examen des vœux. Si la loi ne prévoit pas un accès spécifique des tiers à ces informations, celles-ci ne sont pas couvertes par le secret. Les documents administratifs relatifs à ces connaissances et compétences attendues et à ces critères généraux peuvent donc être communiqués aux personnes qui en font la demande, dans les conditions de droit commun prévues par le Code des relations entre le public et l'administration.

16. En dernier lieu, en application du dernier alinéa du paragraphe I de l'article L. 612-3, une fois qu'une décision de refus a été prise à leur égard, les candidats peuvent, à leur demande, obtenir la communication par l'établissement des informations relatives aux critères et modalités d'examen de leurs candidatures, ainsi que des motifs pédagogiques justifiant la décision prise à leur égard. Ils peuvent ainsi être informés de la hiérarchisation et de la pondération des différents critères généraux établies par les établissements ainsi que des précisions et compléments apportés à ces critères généraux pour l'examen des vœux d'inscription. La communication prévue par ces dispositions peut, en outre, comporter des informations relatives aux critères utilisés par les traitements algorithmiques éventuellement mis en œuvre par les commissions d'examen.

17. Toutefois, cette communication ne bénéficie qu'aux candidats. Or, une fois la procédure nationale de préinscription terminée, l'absence d'accès des tiers à toute information relative aux critères et modalités d'examen des candidatures effectivement retenus par les établissements porterait au droit garanti par l'article 15 de la Déclaration de 1789 une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi, tiré de la protection du secret des délibérations des équipes pédagogiques. Dès lors, les dispositions contestées ne sauraient, sans méconnaître le droit d'accès aux documents administratifs, être interprétées comme dispensant chaque établissement de publier, à l'issue de la procédure nationale de préinscription et dans le respect de la vie privée des candidats, le cas échéant sous la forme d'un rapport, les critères en fonction desquels les candidatures ont été examinées et précisant, le cas échéant, dans quelle mesure des traitements algorithmiques ont été utilisés pour procéder à cet examen.

18. Il résulte de ce qui précède que, sous la réserve énoncée au paragraphe précédent, les limitations apportées par les dispositions contestées à l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs résultant de l'article 15 de la Déclaration de 1789 sont justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à cet objectif. Le grief tiré de la méconnaissance de cet article doit donc, sous cette réserve, être écarté (...).

Document 4. Olivier Beaud et Patrick Wachsmann, « La QPC et le procès Chirac ou les impasses de la composition du Conseil constitutionnel », *Revue de droit d'Assas* n° 5, février 2012 :

La défense de l'un des prévenus dans le procès relatif aux emplois fictifs de la Ville de Paris où se trouve également en cause Jacques Chirac a soulevé une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) que le tribunal correctionnel a transmise à la Cour de cassation, comme la possibilité en est ouverte depuis le 1er mars 2010. De ce fait, il se trouve qu'en l'espèce, la réponse à cette question intéresse de fort près un ancien président de la République, en tant que tel membre de droit du Conseil constitutionnel, c'est-à-dire de l'instance qui serait appelée à trancher la question si celle-ci lui était renvoyée par la Cour de cassation. Cette situation pose de très graves problèmes – si graves qu'il vaudrait mieux, pour la crédibilité de nos institutions et de la répression pénale que le Conseil ne soit pas saisi et que l'épisode serve au moins à provoquer d'urgence une révision constitutionnelle portant sur la composition du Conseil. Celle-ci présente, en effet, une double anomalie que l'« affaire Chirac » rend patente. La première tient à la présence des anciens présidents de la République. Voulue par de Gaulle pour procurer aux titulaires de la plus haute charge, après la cessation de leurs fonctions, une rémunération accordée à leur qualité, cette particularité française ne se justifie plus depuis que le Conseil constitutionnel a pour fonction principale de contrôler la conformité des lois à la Constitution, mission pour l'exercice de laquelle les anciens présidents de la Ve République n'ont ni la formation ni le recul nécessaire. Le Comité Ballardur en avait pris acte et avait recommandé la fin de l'institution des membres de droit. Cette suggestion n'a pas été retenue par M. Sarkozy et donc pas davantage par le Congrès qui a adopté la révision constitutionnelle de 2008 créant la procédure de la QPC. De sorte qu'on se retrouve aujourd'hui dans la situation pénible où l'un de ses membres a un intérêt majeur à ce que le Conseil constitutionnel déclare inconstitutionnelle une loi en application de laquelle il est poursuivi. Il a certes indiqué qu'il ne siègerait pas dans cette affaire et même qu'il cesserait de paraître au Conseil tant que la chose ne serait pas réglée. Le problème n'en est pas résolu pour autant, puisqu'il ne cesse pas, et d'ailleurs ne peut cesser, d'appartenir au Conseil. Par ailleurs, les neuf membres nommés n'échappent pas à la malédiction de cette affaire, et c'est là une seconde anomalie. À l'inverse de toutes les cours constitutionnelles européennes dont il se proclame pourtant l'égal, le Conseil constitutionnel français ne voit sa composition soumise à aucune règle exigeant la moindre

compétence de ses membres en matière juridique. Président de la République, président de l'Assemblée nationale, président du Sénat désignent qui ils veulent et ne se sont jamais privés d'exercer ce pouvoir avec une désinvolture coupable, du général de Gaulle nommant un médecin à Bernard Accoyer désignant son mentor politique, en passant par François Mitterrand nommant un préfet en raison de sa connaissance approfondie des problèmes de terrain et de la province... Alors que le dispositif de la QPC était adopté et que le Conseil constitutionnel était censé devenir une juridiction chargée de garantir concrètement les droits et libertés garantis par la Constitution, les trois nominations de février 2010 (MM. Michel Charasse, Jacques Barrot et Hubert Haenel) ont, de façon contradictoire, confirmé la tendance à privilégier le recrutement d'anciens hommes politiques au sein du Conseil. Les membres nommés par Jacques Chirac, au demeurant, ne devraient guère se sentir très à l'aise pour statuer sur une question déterminante pour son sort. L'un d'entre eux, le président du Conseil constitutionnel, a d'ailleurs annoncé qu'il se déporterait si la question devait être transmise. Plus largement, cinq membres nommés sur neuf sont actuellement des hommes politiques, ce qui fait sept membres sur onze en comptant les anciens présidents de la République. Hors la Belgique, où la chose est institutionnalisée (la Cour constitutionnelle est composée pour moitié d'hommes politiques et pour moitié de personnalités aux compétences juridiques reconnues), cette présence massive des hommes politiques au sein de l'instance chargée de statuer sur la constitutionnalité des lois singularise regrettablement notre pays. Elle ne doit pas être confondue avec la question des influences politiques qui ne peuvent pas ne pas s'exercer dans le choix des membres d'une cour constitutionnelle : du moins les personnalités nommées peuvent-elles justifier d'une capacité à juger attestée par une longue carrière de magistrat ou de professeur de droit. Cette singularité hypothèque fortement l'autorité du Conseil constitutionnel, particulièrement dans une affaire dont la dimension politique n'a que trop tendance à éclipser toutes les autres. D'un mal peut naître un bien : cet épisode devrait appeler une révision de la Constitution supprimant les membres de droit et exigeant des futurs membres une compétence juridique reconnue. Cela ferait enfin de l'instance chargée de statuer sur la constitutionnalité des lois une Cour constitutionnelle à part entière.