

AIX-MARSEILLE UNIVERSITÉ
FACULTÉ DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE D'AIX-MARSEILLE



TRAVAUX DIRIGÉS DE DROIT CONSTITUTIONNEL

Cours de Madame de CACQUERAY et Messieurs DEBBASCH, ROUX et SCHMITTER

Licence 1^{ère} année
1^{er} semestre

Documents réunis et exercices élaborés par les membres de l'ILF-GERJC

Année universitaire 2014-2015

INDICATIONS GÉNÉRALES

Les séances de TD sont conçues comme un approfondissement des cours magistraux. Nous nous attarderons donc sur certains points clés abordés en cours, mais il est évident que les deux forment un tout indivisible.

Six thèmes seront abordés au cours des neuf séances de TD, tous en lien avec **le principe d'organisation des institutions étatiques et de la séparation des pouvoirs**.

Chaque séance thématique contient un résumé et les objectifs de la séance, plusieurs documents et des exercices. Ce semestre, les exercices à réaliser sont de trois types : rechercher les notions fondamentales, répondre aux questions courtes et préparer la dissertation. Les notions fondamentales et les questions courtes permettent d'accéder à la dissertation plus facilement. Les documents fournis sont nécessaires mais non suffisants, il est donc absolument indispensables d'utiliser des sources complémentaires pour préparer les séances, notamment des manuels et des sites internet officiels (Conseil constitutionnel, Assemblée nationale, légifrance...).

SOMMAIRE DU SEMESTRE

L'organisation du pouvoir

THÈME 1 : Qu'est-ce que le droit constitutionnel ?

THÈME 2 : La séparation des pouvoirs – Théories et illustrations pratiques

THÈME 3 : Histoire constitutionnelle de 1789 à 1870 – L'apparition de la séparation des pouvoirs en France

THÈME 4 : Histoire constitutionnelle de 1870 à 1958 – La mise en place du régime parlementaire en France

THÈME 5 : La V République – Un régime parlementaire spécifique

THÈME 6 : La V République - Les relations entre les pouvoirs législatif et exécutif

THÈME 1 : QU'EST-CE QUE LE DROIT CONSTITUTIONNEL ?

« Une bonne Constitution ne peut suffire à faire le bonheur d'une Nation. Une mauvaise peut suffire à faire son malheur. »

[Guy Carcassonne, *La Constitution*, éd. du Seuil, coll. « Points », 2004, p. 33]

Résumé : Né avec l'État moderne, le droit constitutionnel étudie, décrit et explique tant les aspects juridiques qui permettent à la vie politique d'une société de s'organiser que les principes fondant les droits fondamentaux des citoyens. Ce semestre sera destiné à l'étude des institutions politiques françaises, à la lumière d'autres démocraties modernes. L'État, le pouvoir, le mode de désignation démocratique du gouvernement, la norme constitutionnelle seront les grands thèmes abordés au cours de l'étude du système constitutionnel français, au prisme du contexte politique et social qui les sous-tendent.

Objectifs : Comprendre les fondements de la matière et en maîtriser les mots-clés ; connaître la méthodologie des exercices juridiques

Conseils méthodologiques : Travailler les TD à l'appui du cours magistral ; utiliser des manuels spécialisés pour l'approfondissement de la matière

Mots-clés : État, démocratie, souveraineté, État de droit, Constitution, droit constitutionnel, hiérarchie des normes

Textes importants : Constitution du 4 Octobre 1958 mis à jour de la révision de 2008

Documents fournis

- FAVOREU L. (dir.), « Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit », *RFDC*, 1/1990, pp. 71-89
- MATHIEU B., « Qu'est-ce que la Constitution ? », *La Constitution en 20 questions : question n°1, Dossier thématique « 2008, cinquantième de la Constitution »*, accessible en ligne (www.conseil-constitutionnel.fr)

Bibliographie indicative

- *Droit constitutionnel*, L. FAVOREU (dir.), « Précis », Dalloz, 15^e édition, 2013
- *Droit constitutionnel, cours, cas pratiques et exercices corrigés*, R. GHEVONTIAN, W. BENESSIANO, C. CHARPY, S. LAMOUREUX, « Cursus », A. Colin, 2010
- *Droit constitutionnel*, R. DEBBASCH, « Objectif droit », LexisNexis, 8^e édition, 2012
- *Droit constitutionnel*, E. OLIVA, S. GIUMMARRA, Aide-mémoire Sirey, Dalloz, 7^e édition, 2011
- *Constitution de la République française, texte intégral*, F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, Coll. « A savoir » (petits livres), Dalloz, 2012
- *Les grandes dates de la V^e République*, R. GHEVONTIAN, Coll. « A savoir » (petits livres), Dalloz, 2012
- *Lexique de droit constitutionnel*, P. AVRIL, J. GICQUEL, 3^e édition, Paris, P.U.F., « Que sais-je ? », 2012

Exercices

1. Définissez les notions fondamentales suivantes : **Droit constitutionnel ; Etat ; Souveraineté ; Etat de droit ; Démocratie ; Constitution matérielle/formelle ; Hiérarchie des normes**

2. Question :
 - **Quelle est la fonction d'une Constitution dans un Etat ?**

Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit

LOUIS FAVOREU

En 1980¹, nous affirmions qu'au cours des dix années précédentes « le droit public a entrepris une mutation si importante que l'on pourra bientôt parler de "révolution" », et la même année, au cours de la première réunion de l'Association française des Constitutionnalistes², nous décrivions la transformation du contenu et de la place du droit constitutionnel au sein des branches du droit.

Dix ans après, alors que l'importance de la jurisprudence du Conseil constitutionnel a considérablement augmenté³, il est bien évident que ces constatations ne peuvent être que maintenues et développées. En effet, non seulement le bouleversement des données fondamentales du droit public et le changement de nature du droit constitutionnel ont été confirmés, mais encore, on peut dire que l'ensemble des branches du droit⁴ est en train de subir l'influence de la Constitution et de son droit.

Certains ont pu penser que l'on assistait à un retour du droit constitutionnel d'avant-guerre, et même — par une curieuse assimilation — que c'était le signe d'un retour aux écoles de droit⁵.

Louis Favoreu, professeur à l'Université d'Aix-Marseille III, Directeur du Groupe d'études et de recherches sur la justice constitutionnelle (URA-CNRS 1392).

1. *Le droit public*, n° 13, p. 17 et s.

2. Colloque de St-Maur, février 1980.

3. V. nos observations in *RDJ*, 1985, n° 2, p. 407 : 90 % de la jurisprudence du Conseil constitutionnel est intervenue de 1980 à 1989.

4. Mutation déjà décrite in *L'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les diverses branches du droit*, *Mélanges L. Henne*, Paris, Economica, 1982, p. 235 et s.

5. Voir notamment les affirmations étonnantes de D. Gaxie, *Jeux croisés, Droit et politique dans la polémique sur le refus de signature des ordonnances par le président de la République*, in *Les sièges vides de droit*, *RFDC*, 1989, p. 225, note 8 : « Que l'on songe par exemple aux stratégies intellectuelles et, plus généralement universitaires de Louis Favoreu. » Cette allusion, de caractère plutôt sybillin est éclairée par la note 42 : « Là encore cette stratégie intellectuelle est indissociable d'une stratégie universitaire qui vise à restaurer la tradition des écoles de droit, et au sein de ces dernières à remplacer les cours classiques de "droit constitutionnel" par les enseignements de "cristallin constitutionnel". »

C'est bien mal connaître — ou même ignorer totalement — l'évolution capitale qui s'est produite depuis une quarantaine d'années, dans le droit constitutionnel des pays européens, et au-delà même, dans la plupart des pays démocratiques ou qui s'efforcent de le devenir. On peut dire, de manière schématique, que la Constitution a cessé d'être seulement une « idée » pour devenir une « norme », c'est-à-dire une règle juridique obligatoirement sanctionnée « dont les effets se font sentir sur les citoyens et sur les juges »⁶. Bien évidemment, ce n'était pas le cas dans la France de la III^e République et l'on voit mal comment les constitutionnalistes de cette époque auraient pu considérer de la même façon le texte des lois constitutionnelles de 1875. En outre, la manière d'envisager le droit constitutionnel ne peut être la même aujourd'hui dans la mesure où la science politique est venue apporter — et nul ne le conteste — des éléments précieux pour la connaissance de ce droit.

Le phénomène de juridicisation du droit constitutionnel est inséparable de celui de l'expansion de la justice constitutionnelle : il est clair, à cet égard, que les droits constitutionnels allemand, autrichien, canadien, italien, espagnol, grec, portugais, belge ont connu ou connaissent une considérable évolution alors que les droits constitutionnels britannique, néerlandais ou suédois ont peu changé. Tous ceux qui ont pris connaissance de cette évolution à travers les études de droit comparé ne peuvent souscrire à l'affirmation émise par Michel Troper, en 1974⁷, et réitérée dans le présent numéro de cette revue⁸, selon laquelle la situation du droit constitutionnel est la même qu'il y ait ou qu'il n'y ait pas un juge constitutionnel. Il suffit d'ailleurs, pour douter de l'exactitude de cette affirmation, de poser la question suivante : y aurait-il eu un droit administratif sans juge administratif ? Certes, comme l'a montré pertinemment le doyen Vedel⁹, la situation du juge constitutionnel à l'égard de la Constitution n'est pas exactement la même que celle du juge administratif à l'égard des textes de référence ; mais sans l'intervention de l'un et de l'autre, on voit mal comment l'administration et le législateur auraient été et seraient soumis au respect de la règle de droit.

Sans doute l'évolution — qui a commencé au plus il y a une trentaine d'années — est-elle toujours en cours : mais on peut, semble-t-il, dresser un premier bilan ou tout au moins un inventaire en ce début des années quatre-vingt-dix. Pour ce faire, le droit constitutionnel sera d'abord envi-

6. Cf. en ce sens E. García de Enterría, *Los Constitucionales como norma y el Tribunal constitucional*, Civitas, Madrid, 3^e éd., 1985.

7. Nous avons souligné, à maintes reprises, ce phénomène en utilisant le terme de « juridicisation » (notamment in *Passour*, n° 13, 1980).

8. Le problème de l'interprétation et la dérive de la supra-législative constitutionnelle, *Mélanges Eisenmann*, p. 135.

9. Cette revue, p. 38 et s.

10. Le précédent judiciaire en droit public français, *RIDC*, 1984 (numéro spécial, vol. VII).

sagé comme « droit de la Constitution » puis comme « Constitution du droit ».

I - LE DROIT CONSTITUTIONNEL, DROIT DE LA CONSTITUTION

Le doyen Georges Vedel écrivait, en 1949, dans son manuel de *Droit constitutionnel* (p. 5) :

« ... dans la plupart des pays et pour la plupart des matières le droit de l'autorité politique est contenu dans la Constitution écrite. C'est cette coïncidence très large et très fréquente qui a fait adopter et conserver le terme de droit constitutionnel, encore que le droit constitutionnel soit autre chose que le "droit de la Constitution" ».

Au début de la IV^e République, le « droit de la Constitution » est moins large que le droit constitutionnel : quarante ans après, on peut dire que, à l'inverse, le droit constitutionnel — tel du moins qu'il est habituellement entendu — est trop étroit pour englober tout le « droit de la Constitution ». *L'objet du droit constitutionnel a changé*.

L'expression « droit de la Constitution » nous servira également à définir le droit constitutionnel tel qu'il existe en ce début des années quatre-vingt-dix.

A - L'OBJET DU DROIT CONSTITUTIONNEL

Dans son « Cours de droit constitutionnel comparé », en 1950-1951, Charles Eisenmann a bien montré — notamment à propos du droit constitutionnel — qu'il ne fallait pas confondre droit et science du droit¹¹ :

Le mot « droit » en lui-même et à lui seul, et plus encore dans les expressions telles que droit civil, droit constitutionnel, droit administratif, est constamment employé en une double acception, avec passage fréquent de l'une à l'autre. Tantôt il désigne un corps de règles, les règles ou certaines règles de droit. Tantôt, il désigne la ou les disciplines dont ces règles sont l'objet ; il est alors l'étude même ou science de ce corps de règles. Cette dualité de sens se rencontre en particulier pour l'expression « droit constitutionnel ».

11. Cf. à propos de la confusion entre droit et science du droit, les observations de Ch. Auzias (*Équivalences juridiques*, Paris, PUR, 1985, p. 31).

I - *D'un objet unique à un triple objet*

Pour le moment, nous retiendrons l'idée de corrélation entre le « corps de règles » et « la discipline dont ces règles sont l'objet ». Or, de ce point de vue, il est incontestable que l'objet du droit constitutionnel n'est pas le même à la fin des années quarante (du moins en France) et au début des années quatre-vingt-dix : on pourrait dire qu'il y a, au moins, triplement de l'objet, en ce sens que le droit constitutionnel de la IV^e République avait essentiellement pour objet des institutions alors que celui de la V^e République — rejoignant les autres droits constitutionnels contemporains — a pour objet, en sus des institutions, le système des sources ou système normatif et la protection des libertés et droits fondamentaux. Pour la clarté de l'exposé¹², on distinguera donc le droit constitutionnel institutionnel, le droit constitutionnel normatif et le droit constitutionnel substantiel correspondant aux trois objets du droit constitutionnel moderne : les institutions, les normes et les libertés.

a / *Les institutions : le droit constitutionnel institutionnel*

C'est l'objet traditionnel du droit constitutionnel en France depuis la dernière guerre : la description des institutions politiques, qui comporte quatre parties, à savoir la théorie générale¹³, les institutions politiques étrangères, l'histoire des institutions politiques françaises et les institutions politiques de la V^e République. Le cours de droit constitutionnel habituel est essentiellement un cours d'institutions politiques et cela bien que l'intitulé officiel du cours prévu en première année des études de droit soit : « Droit constitutionnel et institutions politiques ».

Les problèmes juridiques sont généralement traités en fin de cours, à propos de la V^e République, qu'il s'agisse des questions touchant au système normatif (théorie des sources, hiérarchie des normes) mais également de celles relatives aux institutions elles-mêmes. En effet, si sont habituellement exposées les règles applicables aux découpages électoraux, au financement des partis et des campagnes électorales, au droit de suffrage et à l'éligibilité, etc., la problématique juridique relative à ces questions est généralement peu abordée.

En outre, l'étude des institutions se limite aux institutions politiques. Or le droit constitutionnel, tel qu'il est entendu aujourd'hui dans la plupart des pays, s'étend aux institutions administratives (notamment locales) et aux institutions juridictionnelles. Certes, beaucoup dépend — du moins pour les premières — de la forme de l'Etat (fédéral, quasi-

fédéral ou autonome, unitaire) ; mais même dans un Etat unitaire comme la France, il est désormais impossible de ne pas aborder les bases constitutionnelles des institutions administratives, comme des institutions juridictionnelles.

Il est vrai que la tradition française en ce domaine est contraire à cette incorporation des institutions administratives et juridictionnelles dans le droit constitutionnel, au motif que la Constitution ne peut contenir que des prescriptions relatives aux institutions politiques¹⁴ ; mais ceci est complètement dépassé en droit comparé, et même en droit français contemporain. Qui, après les décisions du Conseil constitutionnel des 25 février 1982¹⁵, 22 juillet 1980¹⁶, 23 janvier 1987¹⁷ — pour ne citer que les principales — pourrait soutenir sérieusement que les bases constitutionnelles de l'organisation juridictionnelle ne relèvent pas de l'étude du droit constitutionnel ?

Pour résumer, le droit constitutionnel institutionnel comprend l'étude des institutions politiques et des problèmes juridiques soulevés par celles-ci ainsi que celle des bases constitutionnelles des institutions administratives et juridictionnelles.

b / *Les normes : le droit constitutionnel normatif*

Le droit constitutionnel normatif ou droit constitutionnel fondamental devrait venir en tête de l'énumération des objets du droit constitutionnel, mais il est si peu habituel — en France — de l'intégrer dans le droit constitutionnel, dans toutes ses dimensions, que nous avons préféré ne l'aborder qu'en second.

Il couvre ce que l'on appelle quelquefois le système des sources du droit¹⁸ — et que nous préférons dénommer système normatif. Il est peu à peu découvert en droit français que le système des sources dépend de la Constitution alors qu'en droit comparé ceci est acquis depuis longtemps¹⁹.

14. Même Ch. Eisenmann est de cet avis, en 1970 : il résume l'analyse de Pieffe selon laquelle « la droit constitutionnel comporterait l'étude de la structure des organes de l'appareil étatique tout entier, c'est-à-dire de la structure de l'Administration et des juridictions, aussi bien que de celle des organes supérieurs Parlement ou Gouvernement ». Pour lui, en effet, « il faut enregistrer comme un fait traditionnel et somme un fait légitime que le "droit constitutionnel" se limite à l'étude des problèmes et des règles relatifs aux organes supérieurs de l'Etat, c'est-à-dire aux bases de l'organisation politique » (Cours de Droit constitutionnel comparé, 1970-1971, p. 377).

15. 82-137 DC et 82-138 DC, Décentralisation, *GD*, 5^e éd., n° 34.

16. 80-119 DC, Validation d'actes administratifs, *GD*, 5^e éd., n° 31.

17. 86-224 DC, Conseil de la concurrence, *GD*, 5^e éd., n° 43.

18. Question habituellement traitée en droit français, dans le cadre de l'introduction à l'étude du droit qui revoie le plus souvent une introduction à l'étude du droit privé.

19. Il n'est que de voir en droit constitutionnel allemand ou italien la place consacrée aux sources du droit. On commente par exemple que dans le commentaire du Code civil italien, la partie « sources du droit » a été confiée au constitutionnaliste Alessandro Pizzanisso qui y consacre une volume de six cents pages (in *Commentario del Codice civile* (a cura di A. Scialoja e G. Braccetti) : A. Pizzanisso, *Fondi del Diritto*, Bologna/Roma, 1977, 597 pages).

12. Et même si l'exhaustivité ou la rigueur scientifique des expressions prête à discussions.

13. Qui est largement une théorie générale des institutions politiques vues sous l'angle français.

Le système normatif, constitué un réseau complexe, remarquablement structuré sous la V^e République par la combinaison des articles 2, 11, 16, 34, 37, 38, 41, 45, 46, 53, 54, 55, 72, 73, 74, 89 et 92 de la Constitution : la manière dont s'ordonnent, se complètent et se relient les normes nationales et les normes locales, les normes nationales et les normes internationales, et les différentes catégories de normes nationales entre elles, est comparable à un mouvement d'horlogerie parfaitement au point dont le juge constitutionnel assure la régulation. Ainsi que nous l'avons souligné en introduction du colloque sur « L'écriture de la Constitution », il y a là un mécanisme sophistiqué dont les pièces ont été « usinées » avec un soin particulier par les « *légitimes-juges* » du Conseil d'Etat lors de l'écriture de la Constitution et qui est mis en œuvre par les juges du Conseil constitutionnel²⁰. Ce n'est que peu à peu et au fur et à mesure que se développe la jurisprudence constitutionnelle, que l'on découvre les potentialités et la complexité du système normatif français²¹.

Mais en droit comparé, on trouve des systèmes de sources encore plus complexes, notamment dans les Etats composés, fédéraux ou quasi fédéraux. En définitive, on peut distinguer au moins trois situations, selon qu'il y a une catégorie de sources (sources nationales : par exemple au Japon) ; deux catégories de sources (sources nationales et internationales, comme par exemple en France ou aux Pays-Bas ; ou sources nationales et locales, comme par exemple aux Etats-Unis), ou trois catégories de sources (sources internationales, nationales et locales, comme par exemple en Allemagne Fédérale, Italie ou Espagne). Ceci dépend de la Constitution et donc relève du droit constitutionnel. Et il est inutile d'insister sur l'importance du système des sources dans les divers pays : c'est au moins aussi important que les institutions.

c / Les libertés : le droit constitutionnel substantiel

On désignera sous ce terme le droit constitutionnel des libertés que nous avons appelé aussi droit constitutionnel relationnel²². L'habitude

20. Voir notre rapport introductif à paraître à l'écart de la Constitution, colloque d'Aix-en-Provence, septembre 1988.

21. Nous avons entrepris d'explorer et de faire explorer ce champ de recherches depuis 1977 avec le colloque sur la loi et le règlement (*La démission de la loi et du règlement*, 1978, rééd. 1982, Economica et PUAM) en faisant soutenir ou en faisant préparer des thèses sur les articles 37 alinéa 2 (en voie d'achèvement), 38 (en préparation), 41 (en préparation), 46 (en préparation), 53 et 54 (P. Gail, *Le Conseil constitutionnel et le contrôle de l'intégration des engagements internationaux dans l'ordre juridique interne*, Thèse Aix-Marseille III, 1990), 72 (C. Baccayans, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Thèse Aix-Marseille III, 1989, sous presse), 73 (P. Mido, *Le régime législatif des DCOM et l'unité de la République*, PUAM et Economica, 1982), 74 (en préparation), 92 (en préparation). Se rattache également à cette exploration du champ des sources du droit, et notamment à l'article 2 de la Constitution, la thèse de R. Dehnbach, *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, Aix-Marseille III, 1987, publié aux PUAM et Economica, 1988.

22. Notamment dans nos chroniques à la *Revue de droit public*.

n'est pas, en France, de traiter des libertés dans le cadre du droit constitutionnel ; mais, en droit comparé, ceci est l'exception et non la règle ; car dans la plupart des systèmes occidentaux modernes, la protection et la reconnaissance des libertés et droits fondamentaux constituent l'une des branches les plus importantes du droit constitutionnel.

Ceci est une exigence du droit constitutionnel moderne. Certes, on pourrait penser à une résurgence des doctrines de Duguit et Hauriou affirmant le caractère constitutionnel et même supra-constitutionnel des Déclarations de droits ; mais, comme l'a montré Eisenmann, dès 1928, ces constructions se rapprochent plus du droit naturel que du droit positif et avaient une signification plus politique que juridique²³. Tandis que l'incorporation des droits et libertés dans l'ensemble constitutionnel est aujourd'hui une œuvre de volonté des constituants qui leur consacrent des dispositions dans le texte fondamental au même titre que les institutions ou les normes²⁴.

Ceci traduit une modification dans la manière de concevoir les pouvoirs des gouvernants car, bien évidemment, reconnaître constitutionnellement des droits et libertés aux individus a pour conséquence une stricte limitation des pouvoirs des gouvernants. Ceux-ci n'ont pas seulement à respecter des règles de forme et de procédure mais aussi des règles de fond ou droit substantiel. Les individus ne font plus confiance aux majorités même si celles-ci sont issues d'un processus pleinement démocratique ; ils souhaitent que les décisions de celles-ci soient contrôlées afin de vérifier qu'il n'a pas été porté atteinte à leurs droits fondamentaux.

2 - Le changement de nature du droit constitutionnel

En résumé, on peut dire que le droit constitutionnel des III^e et IV^e Républiques se bornait à décrire et à étudier « les institutions grâce auxquelles le pouvoir s'établit, s'exerce ou se transmet dans l'Etat »²⁵. En quelque sorte, il s'agissait de vérifier que les institutions avaient été démocratiquement mises en place, et que la désignation des représentants par le peuple s'était faite dans des conditions d'authenticité maximum²⁶. Cela

23. Cf. Ch. Eisenmann, *La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche*, 1928 (rééd. 1986, PUAM et Economica, p. 24-25).

24. Il en est ainsi dans toutes les Constitutions récentes.

25. M. Pradier et J. Boulois, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 10^e éd., p. 53. Telle était l'opinion de Marcel Pradier ; mais le doyen Jean Boulois montre que les choses ont évolué. En fait, il convient que l'étude des institutions administratives et judiciaires devrait être abordée en droit constitutionnel de même que celle des normes et des libertés ; et il ajoute que si « on demeure fidèle à (sa) définition classique, ce ne peut être que par une nécessité de découpage de menu et non par référence au droit positif et aux exigences de fond de la pédagogie » (§ 31. C'est nous qui soulignons).

26. Certes vérification, aujourd'hui, ce plus strict qu'auparavant, en ce sens que, par exemple, on y inclut l'exigence d'un découpage équilibré des circonscriptions électorales ; mais tout ceci relève du droit constitutionnel institutionnel.

explique l'importance attribuée aux processus électoraux, aux partis politiques et aux divers acteurs possibles du jeu politique, ainsi qu'aux mécanismes institutionnels tels que mise en cause de la responsabilité gouvernementale, dissolution, et d'une manière générale, rapports entre les pouvoirs. Ceci correspond au contenu et à la structure des Constitutions de 1875 et 1946 : ce sont des Constitutions dont l'objet est essentiellement les institutions et qui ont pour but de garantir la meilleure expression de la volonté générale, par des représentants régulièrement élus. Ceci est aussi conforme à la conception britannique de la démocratie.

Cette conception repose sur un postulat « optimiste », à savoir que la volonté exprimée par la majorité correspond à la volonté générale et que les minorités ne seront pas opprimées ou défavorisées par la majorité. Les Britanniques mettent aussi en avant le fait que la culture politique de la population est de nature à « policer » et à limiter la volonté exprimée par la majorité. Mais on peut avoir une vue plus pessimiste et considérer que la démocratie bénéficiera surtout à une partie de la population. C'est ainsi qu'au Canada, l'abandon de la stricte conception britannique lors du rattachement de la Constitution s'est traduit notamment par l'incorporation d'une Déclaration des droits dans la Constitution voulue par le Premier ministre P. E. Trudeau mais combattue par certains de ses adversaires au nom d'une orthodoxie démocratique de type britannique. Comme le souligne excellemment W. F. Murphy²⁷ :

A la limite, les constitutionnalistes admettraient que les deux démarches étaient correctes ; certainement, chaque système est de nature à protéger les droits des individus de race blanche, de langue anglaise, nés dans le pays et appartenant à la classe moyenne. Mais en Angleterre, les Irlandais, les Indiens et les Noirs ne prendraient pas au sérieux l'affirmation selon laquelle leurs droits sont aussi bien protégés que ceux des francs-, japonais-, eskimo- et indo-canadiens.

Un autre spécialiste américain, Bruce Ackerman, montre de la même manière que, dans ce qu'il appelle la « démocratie moniste » (dont le type est la démocratie britannique), il est exigé qu'« une complète liberté de légiférer soit accordée aux vainqueurs des dernières élections générales... » et que « durant la période séparant deux élections, tout contrôle institutionnel sur les gagnants des élections est présumé anti-démocratique ». Ce qui conduit à s'assurer essentiellement que le processus électoral s'est déroulé correctement, et donc à faire de ce processus électoral « une question centrale »²⁸.

On comprend alors que dans les démocraties de type britannique ou français (III^e et IV^e République), les problèmes institutionnels et électoraux soient l'objet quasi exclusif du droit constitutionnel. Mais il n'en va pas de même dans le droit constitutionnel existant aujourd'hui dans la plupart des pays occidentaux et que semblent vouloir imiter les pays de l'Est à la recherche de l'État de droit.

Car c'est l'idée de réalisation de l'État de droit qui domine le droit constitutionnel moderne : toutes les institutions (y compris le Parlement) sont soumises au respect des règles de droit et notamment à celles qui protègent les droits fondamentaux : en sorte qu'elles ne peuvent limiter ceux-ci ou leur porter atteinte qu'en utilisant les voies normatives appropriées, et donc, en obtenant les majorités exigées pour adopter telle ou telle limitation. Ainsi il apparaît que les trois objets du droit constitutionnel moderne — institutions, normes et libertés — sont étroitement liés et ne forment qu'un même ensemble.

B - LA DÉFINITION DU DROIT CONSTITUTIONNEL

Il s'agit d'une tentative de définition faite en vue de clarifier quelque peu la situation actuelle et qui ne prétend nullement à la rigueur scientifique. Trois propositions seront successivement avancées : le droit constitutionnel doit être conçu 1/ comme un droit ; 2/ comme le droit de la Constitution ; 3/ comme le droit de la Constitution sanctionné par un juge.

1 - Le droit constitutionnel conçu comme un droit : le rejet du politico-centrisme

Comme il est souligné par le doyen Vedel²⁹, les constitutionnalistes n'ont aucune référence aujourd'hui à considérer le droit constitutionnel comme un droit et à se comporter en juristes.

« / Ceci est contesté par les politistes, pour des motifs divers qui tiennent tous, semble-t-il, à ce que les constitutionnalistes ne seraient pas habitués à parler du phénomène politique en termes juridiques et que s'ils le font, c'est en quelque sorte par corporatisme et pour mener une « opération de clôture » destinée à empêcher les autres spécialistes (et notamment ceux de science politique) d'accéder au débat, afin de monopoliser celui-ci à leur profit.

On remarquera, tout d'abord, que les politistes — du moins certains d'entre eux — sont sur la défensive (ce qui n'était pas arrivé depuis

²⁷ *Constitutions, constitutionalism and democracy*, p. 21 (Rapport présenté au colloque international de l'American Council of Learned Societies, « Comparative constitutionalism », Berlin, septembre 1989). W. F. Murphy est l'un des meilleurs spécialistes de « judicial politics » aux États-Unis.

²⁸ B. Ackerman, *Democrat's Democracy*, communication au colloque international sur l'789 et l'avenir de la Constitution (Paris, AFSP, 2, 3 et 4 mars 1989).

²⁹ Dans cette même Revue, p. 7.

longtemps) et que d'une manière générale, d'ailleurs, ils s'expriment en termes quasi militaires, en parlant de « stratégies intellectuelles ou universitaires »³⁰, de « coups », etc.

Plus sérieusement et sur le fond, ces critiques révélaient ce que l'on peut appeler, un *politico-centrisme* en vertu duquel le phénomène constitutionnel et politique ne saurait être appréhendé que d'un point de vue politiste. En fait, même si l'exclusivité de l'approche politiste était fondée, il conviendrait de remarquer que cette approche est inadaptee parce que située et datée.

Cette approche est tout d'abord très étroitement hexagonale : les politistes raisonnent essentiellement sur la présentation (traditionnelle) française du droit constitutionnel et non sur celle qui prévaut aujourd'hui non seulement aux États-Unis mais dans la plupart des pays d'Europe occidentale dotés d'une justice constitutionnelle. On remarquera, à cet égard, qu'accuser les constitutionnalistes français d'utiliser un vocabulaire et un langage particuliers — sinon codés — pour « cibler leur champ disciplinaire », revient à les soupçonner d'avoir, depuis au moins une quarantaine d'années, monté un vaste complot destiné à faire parler comme eux (et avec quelques années d'avance) les constitutionnalistes autrichiens, allemands, italiens, suisses et bien sûr américains, sans compter aujourd'hui les constitutionnalistes espagnols, portugais, grecs, belges, etc.

Mais, même d'un point de vue franco-français, cette approche est datée, et par là même, inadéquate et partielle. En premier lieu, en effet, les politistes prennent habituellement pour cible un droit constitutionnel qui serait bâti essentiellement sur l'exégèse des textes, et le renouveau actuel du droit constitutionnel est considéré comme un retour à l'avant-guerre : or, c'est ne pas voir que le droit constitutionnel actuel repose largement, non sur une exégèse doctrinale des textes, mais sur une abondante interprétation jurisprudentielle qui n'existait pas jusqu'ici³¹ et qui n'a jamais été étudiée comme telle par les politistes³². Ensuite, les politistes ne prennent en considération le droit constitutionnel que dans la mesure où il s'applique aux institutions, c'est-à-dire à l'un des trois objets seulement du droit constitutionnel actuel : toute l'attention des politistes et des institutionnalistes ayant été concentrée sur les systèmes électoraux, les partis politiques, le Parlement, l'exécutif et les rapports entre ceux-ci, le droit constitutionnel normatif et le droit constitutionnel substantiel

ont échappé à leurs investigations. En conséquence, même si les politistes pouvaient tirer des conclusions de leur étude des institutions, sans tenir compte de la jurisprudence constitutionnelle, ces conclusions ne seraient que partielles et non pertinentes au regard de l'ensemble du droit constitutionnel actuel.

b / Etudiant le droit constitutionnel comme un droit, les constitutionnalistes sont dans l'obligation d'employer un vocabulaire juridique, qui n'est pas plus hermétique d'ailleurs que celui des politistes. Il peut être nécessaire d'utiliser un vocabulaire nouveau correspondant aux nouveaux concepts du droit constitutionnel moderne³³.

Par exemple, on ne peut confondre Cours suprêmes et Cours constitutionnelles³⁴ : ce sont deux types de juridictions constitutionnelles (« juridiction constitutionnelle » étant le terme générique) qui appartiennent à deux modèles différents. Il ne viendrait à l'esprit de personne de parler de « régime parlementaire présidentiel » ; de la même manière, on ne peut employer l'expression la « Cour suprême constitutionnelle ». Régime parlementaire et régime présidentiel sont deux types de régimes de démocratie libérale, mais cela ne conduit pas à les confondre ; il en va de même pour les Cours suprêmes et les Cours constitutionnelles, au regard de la justice constitutionnelle.

2 - Le droit constitutionnel conçu comme droit de la Constitution :

Le mythe de l'administrativisme-contrainte

a / Longtemps, le droit administratif a été la discipline dominante du droit public et il est naturel qu'à travers la jurisprudence du Conseil d'État, il ait imposé ses concepts et son vocabulaire. Mais à partir du moment où se développe un droit constitutionnel jurisprudentiel s'appuyant largement sur un droit constitutionnel du même type, déjà solidement implanté en droit comparé, les données du problème sont modifiées : les concepts et les définitions ne sont pas les mêmes car le droit de la Constitution n'est pas le droit administratif.

Ainsi, par exemple, l'expression « libertés fondamentales » ou « droits fondamentaux » utilisée couramment en droit constitutionnel comparé

30. Cf. Gaxie, *op. cit.*, note 5.

31. Il s'agit notamment des jurisprudences des Cours constitutionnelles allemande, autrichienne, italienne, espagnole, portugaise, belge qui sont restées jusqu'ici largement méconnues et dont nous commençons à rendre compte dans l'*AJDC*, à compter de l'année 1985. Il faut aussi rendre compte de l'énorme littérature juridique consacrée à ces interprétations jurisprudentielles en Allemagne fédérale, en Italie, en Autriche et aujourd'hui en Espagne et au Portugal et que les politistes comme d'ailleurs les institutionnalistes et les théoriciens ou pluralistes du droit ignorent totalement.

32. A la différence des politistes américains.

33. Voir en ce sens B. Erangous, *op. cit.*, p. 52. On se référera aussi aux sages réflexions de Georges Lemaire (in *Politis*, n° 7-8, 1989, p. 135) : « Essayons de dépasser ces débats un peu étroits, souvent obscurcis par des malentendus et des *a priori*, je voudrais montrer comment souvent incohérentes des querelles de vocabulaire, des insuffisances de définitions préalables et des différences théoriques ». Cette réflexion formulée à propos d'une controverse entre politistes est tout autant valable dans un débat entre politistes et juristes.

34. C'est pour quoi nous constituerons que l'analogie opérée par Y. Méry (*Politique comparative*, 2^e éd., p. 417) et par F. Hamon et C. Wiener (*Comparatologia Universitatis*, V^e Cours constitutionnelles) ne correspond pas à ce qui est communément admis en droit constitutionnel comparé.

n'a pas exactement le même sens que celle de « libertés publiques » : cette dernière expression désigne essentiellement des libertés protégées contre l'exécutif, en vertu de la loi, et par le juge ordinaire (administratif ou judiciaire) ; tandis que la première expression qualifie des libertés protégées contre l'exécutif et le législatif, en vertu de textes constitutionnels ou internationaux, par le juge constitutionnel (ou le juge international).

De même, ce n'est pas à partir des notions et des concepts de droit administratif que l'on va définir ce qu'est une juridiction constitutionnelle : les caractères distinctifs de celle-ci doivent être dégagés à partir de la théorie de la justice constitutionnelle, telle qu'elle peut être établie en droit comparé. Il ne viendrait à l'esprit de personne de qualifier un régime politique de « parlementaire » ou de « présidentiel » sans faire référence aux critères généraux, admis en droit constitutionnel comparé, des régimes parlementaires et présidentiels. Il faut donc renoncer à ce que l'on a pu appeler « l'administrativo-centrisme »³⁵ : les concepts et les techniques utilisés en matière de contentieux constitutionnel doivent certes beaucoup au contentieux administratif, mais on ne peut en déduire une identité complexe et nécessaire entre les deux contentieux ; en effet, si l'un relève du droit interne et est propre au système français, l'autre relève du droit comparé et n'est intelligible qu'au regard de celui-ci.

b / Cela ne veut pas dire que le droit administratif n'« inspire » pas la jurisprudence constitutionnelle et donc, à terme, le droit constitutionnel. En effet, selon un phénomène déjà décrit à propos du droit italien sous le nom de « doctrine du droit vivant »³⁶, le juge constitutionnel français incorpore, incontestablement, dans le droit de la Constitution, des constructions ou des raisonnements bâtis par le juge administratif ou par le juge judiciaire³⁷. On peut dire que, de plus en plus fréquemment par exemple, il y a « consolidation », par le juge constitutionnel, des solutions tirées de la jurisprudence administrative³⁸. Ainsi, les constructions et techniques du droit administratif jurisprudentiel sont-elles incorporées dans le droit constitutionnel. Mais il faut bien voir qu'une fois incorporées, ces constructions et techniques deviennent constitutionnelles ; et qu'il appartient au juge constitutionnel — et non plus au juge administratif ou judiciaire — de les faire évoluer. Une étude plus complète serait nécessaire pour déterminer la portée exacte de cette consolidation des solutions de la jurisprudence administrative par le juge constitutionnel.

3 - Le droit constitutionnel, droit de la Constitution sanctionné par un juge : le mythe de l'américano-centrisme

a / Le droit constitutionnel est de plus en plus un droit sanctionné par un juge. Certes, il existe sans doute un droit constitutionnel en Grande-Bretagne ou aux Pays-Bas bien qu'il n'y ait pas de juge pour assurer le respect de la Constitution ; et de même, peut-on dire qu'il existait un droit constitutionnel sous les III^e et IV^e Républiques malgré l'absence de juge constitutionnel. Mais le droit constitutionnel moderne se conçoit mal désormais en tant que droit sans application sanctionnée par un juge constitutionnel : les droits constitutionnels allemand, américain, autrichien, canadien, espagnol, italien, grec, portugais, suisse, etc., sont largement aujourd'hui des droits jurisprudentiels ; et il en ira de même bientôt du droit constitutionnel belge dès lors que la Cour d'arbitrage a vu, récemment, accroître ses attributions. On ne peut contester également qu'il en soit déjà ainsi en France : l'intervention du juge constitutionnel, comme dans les autres pays dotés d'une justice constitutionnelle, a transformé le droit constitutionnel.

b / Il s'agit évidemment d'une application et d'une sanction par le juge constitutionnel, et non pas par les juges ordinaires. Certes, ceux-ci peuvent contribuer à l'expansion du droit constitutionnel appliqué ; mais il n'y a pas droit constitutionnel, au sens moderne de l'expression, sans juge constitutionnel. Et il faut entendre par *juge constitutionnel*, en droit comparé, tout juge dont non seulement l'existence mais aussi la composition et les attributions sont prévues et garanties par la Constitution, et dont les décisions ne peuvent être remises en cause que par le pouvoir constituant. Ainsi, l'existence du juge administratif est-elle garantie par la Constitution, en vertu d'une jurisprudence du Conseil constitutionnel ; mais cela ne signifie pas qu'il soit interdit au législateur de modifier la composition et le mode de recrutement du Conseil d'Etat ou des tribunaux administratifs, ou bien leurs attributions, ou même de contredire ou d'annuler telle ou telle jurisprudence, en utilisant la voie législative ordinaire.

c / Dans la mesure où le droit constitutionnel devient un droit jurisprudentiel, la tentation est alors grande de se tourner vers l'exemple américain et d'adhérer aux théories de l'interprétation judiciaire de la Constitution, telles qu'elles fleurissent aux Etats-Unis³⁹.

Dans ce pays, l'essentiel de la problématique constitutionnelle est centré sur l'interprétation judiciaire de la Constitution, alors qu'en Europe, il n'y avait, jusqu'à récemment, qu'un intérêt très limité sinon inexistant

35. Cf. J. C. Baccarat, *La Administration internationalisée de justice constitutionnelle*, vol. II, 1986, p. 26 auquel on se reportera pour une explication plus complète de cette idée.

36. Cf. G. Zagrebelsky, *La doctrine du droit vivant*, *AJCC*, 1986, vol. II, p. 54 et s.

37. Cf. J. C. Baccarat, *op. cit.*, note 33.

38. Comme exemples récents, on peut citer la jurisprudence à propos du droit de grève dans la fonction publique, des conventions de grande voirie, etc.

39. Pour un excellent ouvrage, cf. F. Michel, *L'inscription de la décision judiciaire dans un système juridique. Réflexions sur l'évolution de la doctrine américaine contemporaine*, *RDP*, 1989, n° 4, p. 1009 et s.

pour ce sujet, en droit constitutionnel. Il ne faudrait pas cependant passer d'un extrême à l'autre et considérer désormais que tout repose sur « l'interprétation réaliste » de la Constitution. Certes, l'apport de cette démarche n'est nullement négligeable et les travaux de Michel Troper sont, à cet égard, tout à fait précieusement. Mais le débat doctrinal que l'on peut engager à ce sujet — et qui pourrait se poursuivre dans cette *Revue* — porte non sur la pertinence de cette analyse mais sur la place qu'elle doit occuper dans la problématique constitutionnelle. Nous estimons, pour notre part, qu'elle ne doit pas occuper tout le terrain et que, tout comme doivent être rejetés politico-centrisme et administratio-centrisme, de même l'américano-centrisme doit-il être écarté.

Et cela pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les contextes institutionnels et juridiques ne sont pas les mêmes en Europe et aux États-Unis. La Constitution américaine est vieille de deux siècles et a fait l'objet de dizaines de milliers de décisions d'interprétations ; alors que les Constitutions des pays européens ont une rédaction beaucoup plus récente et moderne et expriment une volonté des constituants de réaliser un certain ordre juridique et politique qu'il est difficile d'ignorer ou de neutraliser au nom d'une interprétation réaliste de la Constitution, qui reconnaît tout pouvoir à l'interprète, et notamment au juge. Ensuite, l'essentiel de la problématique aux États-Unis porte sur la manière de prendre en compte les droits fondamentaux et d'imposer leur respect au législateur : qu'il s'agisse de la controverse sur les « principes neutres », ou celle opposant « interprétivistes » et « non-interprétivistes », ou du titre même de l'un des ouvrages clés de celui qui apparaît comme le phare de la doctrine américaine (R. Dworkin, *Taking rights seriously*) tout tourne autour de la définition des droits fondamentaux et de la question de savoir si, en définissant ces droits, le juge est resté ou non fidèle à la Constitution. Cette approche met l'accent presque exclusivement sur l'un des objets du droit constitutionnel et néglige les autres : elle n'est donc pas satisfaisante que celle qui identifie le droit constitutionnel au droit des institutions. Enfin, il y a une telle osmose aux États-Unis, entre le droit constitutionnel et les autres branches du droit que la discussion sur les définitions des droits fondamentaux se transforme en réalité en un débat philosophique sur la définition du droit. Or en Europe, on est loin d'être arrivé à une telle osmose entre le droit constitutionnel et les autres branches du droit : dès lors, les conclusions tirées de l'expérience américaine n'ont pas valeur universelle et ne peuvent être transposées telles quelles.

Il est vrai cependant que le droit constitutionnel commence à s'imposer comme base des autres droits et donc comme « construction du droit ».

40. Cf. dans cette *Revue*, Justice constitutionnelle et démocratie, *supra*, p. 31.

II - LE DROIT CONSTITUTIONNEL, CONSTITUTION DU DROIT

Le propos sera ici, plus bref car seules les grandes lignes de l'évolution en cours peuvent être exposées. Il conviendra de revenir régulièrement sur ce thème, ce qui sera fait dans les chroniques de cette *Revue* qui y seront spécialement consacrées.

Au fur et à mesure que se développent les applications et les interprétations de la Constitution par le juge constitutionnel ainsi que la mise en œuvre des normes constitutionnelles ainsi dégagées tant par les autorités politiques et administratives, que par les juridictions, on assiste à une constitutionnalisation progressive des diverses branches du droit, et, en conséquence, à la relativisation croissante de la distinction entre droit public et droit privé.

A - LA CONSTITUTIONNALISATION PROGRESSIVE DES DIVERSES BRANCHES DU DROIT

1 / Ce qui était reçu avec une certaine réticence, lorsque nous l'affirmons de manière isolée en 1980⁴¹ est très généralement accepté dix ans plus tard par les spécialistes de droit pénal, de droit administratif, de droit commercial ou de droit social.

On retiendra comme particulièrement significatif à cet égard l'avertissement liminaire dont l'un des spécialistes les plus affirmés de droit du travail, le professeur G. Lyon Caen, assortit sa chronique récente consacrée à « la jurisprudence du Conseil constitutionnel intéressant le Droit du travail » (D, 1989, p. 192, note 1) :

Cette chronique paraîtra légère aux spécialistes du droit constitutionnel⁴². Son intention est de faire connaître... aux spécialistes du droit du travail, les bases constitutionnelles de leur discipline. Ceci est d'autant plus indispensable que les juridictions du travail (et les autres) fondent de plus en plus leurs décisions sur des principes constitutionnels.

En même temps le caractère fondamentalement contradictoire du droit du travail s'expliquera par la dualité de ses sources constitutionnelles.

On peut souligner aussi, de la même manière, ce qu'écrivit le directeur de la *Revue des sociétés*, à propos de décisions du Conseil constitutionnel

41. Cf. L'apport du Conseil constitutionnel au droit public, *Favoreu*, n° 13, 1980, p. 17 et s. L'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les diverses branches du droit, *Mélanges L. Husson*, p. 235 et s.

42. Tel n'est pas notre sentiment.

intervenues en 1986, qui « témoignent du rôle de plus en plus important » joué par le Conseil constitutionnel en droit commercial, domaine pourtant *a priori* assez éloigné des règles fondamentales de fonctionnement de la société politique.⁴³

Du côté du droit pénal, outre plusieurs études consacrées par des spécialistes de cette discipline, à la constitutionnalisation du droit pénal et de la procédure pénale⁴⁴, on notera que la *Revue des sciences criminelles* a, à l'instigation de sa directrice, publié un dossier de droit comparé sur ce point⁴⁵.

Le même constat peut être fait évidemment pour les matières de droit public, que ce soit en finances publiques⁴⁶, en droit administratif⁴⁷ ou en libertés publiques⁴⁸. Il est devenu aujourd'hui normal d'en faire état. On citera simplement, à cet égard, comme particulièrement significative, parce qu'émanant d'un membre du Conseil d'Etat, l'affirmation suivante :

Les règles constitutionnelles sont partout présentes dans le droit administratif et le passage de l'un à l'autre est en vérité devenu insensible à mesure que se développe, avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel, la source constitutionnelle du droit public.⁴⁹

2 / Il convient de souligner, en quelques mots, en quoi consiste la constitutionnalisation d'une branche du droit.

Cela signifie tout d'abord que cette branche du droit a désormais des bases constitutionnelles qu'il est nécessaire de prendre en considération dans tout exposé pédagogique et dans tout travail de recherche, sous peine de méconnaître le droit positif. En droit administratif, par exemple, on ne peut traiter des établissements publics, des sanctions administratives, des autorités administratives indépendantes du pouvoir réglementaire, du principe de légalité, etc., sans évoquer la Constitution et son interprétation jurisprudentielle. De même, en droit pénal et procédure pénale, il est impossible d'étudier les principes de non-rétroactivité des peines, de présomption d'innocence, de droits de la défense, etc., sans tenir compte des dispositions et principes constitutionnels qui viennent « limiter le contenu des lois pénales »⁵⁰. On pourrait ainsi multiplier les exemples, s'agissant d'autres branches du droit.

43. Y. Guyon, *Revue de service*, 1986, p. 606.

44. V. par exemple, B. Legrain, *La Constitution et le droit pénal dans le système juridique français*, RDC, 1981 (n° spécial), vol III, p. 621-631; J. Le Calvez, *Les principes constitutionnels en droit pénal*, JCF, 1985, doc n° 3198.

45. *Rev. Sc. Crim.*, 1985, n° 4, p. 711-734.

46. L. Paillet, *La constitutionnalisation du droit budgétaire français*, *Mélanges Guadet*, Paris, 1984, p. 49. Voir aussi la préface de G. Vedel, dans ce même ouvrage.

47. Cf. à cet égard, les observations du égyptin G. Vedel, dans *ce Revue*, p. 14.

48. Cf. B. Luchaire, *La promotion constitutionnelle des droits et des libertés*, Paris, 1987.

49. B. Sutra, *Les sources constitutionnelles du droit administratif*, Paris, 1989, p. 8.

50. Selon l'expression de Mireille Delmas-Marty, *La jurisprudence du Conseil constitutionnel et les principes fondamentaux du droit pénal*, prononcés par la Déclaration de 1789 in *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence*, Paris, 1989, p. 154.

La constitutionnalisation d'une branche du droit signifie ensuite que la matière concernée va se transformer sous l'effet de l'application des normes constitutionnelles. Ainsi, sous l'effet du principe constitutionnel d'égalité, et notamment de l'égalité entre hommes et femmes, le droit civil peut opérer une mutation, comme cela a été le cas, par exemple, en Allemagne fédérale⁵¹. De même, le droit des sociétés est appelé à se transformer sous l'effet du principe d'égalité, comme le droit de la fonction publique. Cela va toujours dans le sens d'une libéralisation et d'une application plus favorable aux individus de règles respectant leurs droits fondamentaux.

Il convient toutefois de remarquer que le degré de constitutionnalisation varie selon les branches du droit : dans certaines, en effet, le processus est nettement plus avancé que dans d'autres ; mais, progressivement, il y aura une certaine égalisation. En fait, la constitutionnalisation sera fonction de l'activité du législateur dans telle ou telle matière : s'il légifère souvent dans tel domaine, le Conseil constitutionnel aura à statuer et donc à établir l'interprétation de la Constitution. De ce point de vue, la réforme proposée en 1989 par le président du Conseil constitutionnel et par le président de la République aurait, sans nul doute, pour effet (si elle était adoptée) d'accélérer assez considérablement le processus de constitutionnalisation.

C'est évidemment en examinant la jurisprudence des juridictions administratives et judiciaires mais aussi dans la pratique institutionnelle et dans la législation, que l'on pourra suivre et mesurer les progrès de la constitutionnalisation.

Mais l'évolution constatée depuis une quinzaine d'années va même au-delà : en réalité, on peut se demander, de plus en plus, si la distinction entre droit public et droit privé est toujours fondée.

B - LA RELATIVISATION CROISSANTE DE LA DISTINCTION ENTRE DROIT PUBLIC ET DROIT PRIVÉ

1 / La plupart des enseignements juridiques s'ouvrent sur une présentation des branches du droit faite à partir de la distinction majeure entre droit public et droit privé, suivie d'un exposé de la discipline consacrée au sein du droit public ou du droit privé, pour se terminer par l'affirmation de l'autonomie de la branche du droit étudiée, qui, bien évidemment, a ses propres principes et ses propres sources, lesquelles ne doivent rien aux autres disciplines.

51. Cf. M. Fromont, *Les droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Allemagne fédérale*, *Mélanges Esmein*, p. 61 et s. M. Fromont montre de manière plus générale, comment cette transposition se produit dans diverses branches du droit.

Cette présentation était concevable lorsqu'il n'existait pas de socle commun ou de socle commun aux diverses branches du droit. En effet, la Constitution n'était pas considérée comme un ensemble de règles susceptibles de fonder l'ordre juridique et les principes généraux du droit étaient dégagés tantôt par le Conseil d'Etat tantôt par la Cour de Cassation, et même s'ils coïncidaient parfois, ces principes généraux n'étaient pas uniques ou communs aux deux grandes divisions du droit (et ils ne l'étaient³² même pas, parfois au sein de la même division). Ce temps-là est révolu car les normes constitutionnelles s'imposent de la même manière en droit privé comme en droit public et forment un tronc commun auquel se rattachent les diverses branches du droit, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre branches de droit privé et branches de droit public.

Nous avions pu souligner, il y a dix ans³³ « Le mouvement de réunification du droit public (qui était) en train de s'opérer à partir du développement du droit constitutionnel ». Aujourd'hui, ce mouvement non seulement, s'est largement développé mais encore il s'est étendu au droit privé. Simplement, ceci n'est pas encore entré dans la conscience des juristes et il faudra encore un certain temps avant que ne joue le réflexe constitutionnel chez tous ceux qui sont chargés d'appliquer ou d'interpréter le droit.

2 / Ce qui est en cause, c'est l'unité de l'ordre juridique et son identité ou originalité.

A partir du moment où les principes généraux du droit — du moins ceux du niveau le plus élevé — seront progressivement absorbés et remplacés par les normes constitutionnelles, disparaîtront les risques de coexistence de plusieurs ordres juridiques.

Le droit aura une seule constitution, une seule armature ou charpente le soutenant tout entier.

Ceci n'est pas de nature à faire perdre leur spécificité aux différentes branches du droit car souvent, comme il a été souligné plus haut, le droit constitutionnel jurisprudentiel consolide ou entérine les solutions dégagées par les jurisprudences judiciaires ou administratives.

On peut même dire que cette consolidation est de nature à préserver la spécificité du droit national face à l'investissement de l'ordre juridique par les normes communautaires ou internationales. La constitutionnalisation des branches du droit préserve celles-ci de l'uniformisation communautaire.

Le droit constitutionnel moderne, tel qu'il vient d'être brièvement décrit, n'est plus le droit constitutionnel des seules démocraties occidentales

insusceptible de s'appliquer, comme tel, aux pays de l'Est et aux pays du Sud.

Les événements et bouleversements qui se produisent dans les démocraties populaires et qui n'épargnent pas certains systèmes politiques du Tiers monde tel que le système algérien, montrent que dans tous les pays, on tend vers les mêmes conceptions de la démocratie et du constitutionnalisme. La revendication de l'établissement du pluralisme et de l'Etat de droit n'est plus, semble-t-il, une exclusivité des systèmes libéraux ou capitalistes.

Et partout où cette revendication est formulée, la création et la mise en place d'une justice constitutionnelle sont exigées : non parce qu'il s'agit d'une technique ou d'un instrument supplémentaire destiné à compléter l'ingénierie constitutionnelle ; mais parce que c'est la condition nécessaire de la réalisation et du maintien de l'Etat de droit.

Dans ses trois dimensions (institutionnelle, normative et substantielle) le droit constitutionnel tend à devenir un droit commun à tous les systèmes qui se veulent démocratiques alors qu'envisagé sous son seul aspect institutionnel il ne pouvait être que fragmenté et national, même lorsqu'il était étudié sous l'angle de la théorie générale car, en France, cette théorie générale est essentiellement institutionnelle.

Si cette analyse est confirmée — et elle ne peut que l'être, si les constitutionnalistes français veulent être au diapason de leurs homologues étrangers et ne pas rester isolés — que de révisions en perspective.

RÉSUMÉ — *Le droit constitutionnel moderne, tel qu'il s'est affirmé au cours des quarante dernières années en Europe et depuis quinze ans en France, a son triple objet (les normes, les institutions et les libertés) et il se définit comme un droit (d'où le rejet des juriŕico-construŕisme) au droit de la Constitution (rejet de l'administratioŕo-construŕisme) appliqué par un juge (rejet de l'américano-construŕisme). Il est ainsi la constitution du droit en ce sens que désormais l'ordre juridique s'organise autour de lui.*

ABSTRACT: *Constitutional law. The law of the Constitution and the constitution of law — Modern constitutional law, such as it has existed for the past forty years in Europe and the past fifteen years in France has three components: norms, institutions and liberties. It is defined as being law — meaning a rejection of a purely political scientific approach; as a law of the Constitution — meaning a rejection of the approach inspired by the doctrine of administrative law; finally, it is applied by a judge — meaning a rejection of the approach based on the American model interpretation. It is also the constitution of law in the sense that henceforth the legal system will be united and organised around it.*

32. Voir, pour un exposé plus détaillé de cette problématique, notre étude *Dualité ou unité de l'ordre juridique*, in *Conseil constitutionnel et Conseil d'Etat*, Paris, LGD, 1988, p. 145 et s.

33. L'apport du Conseil constitutionnel au droit public, *Pasquier*, n° 13, 1980, p. 23.

La Constitution en 20 questions : question n° 1

QU'EST-CE QUE LA CONSTITUTION ?

Auteur : Bertrand MATHIEU

La Constitution, règle de droit suprême

La Constitution est un acte de souveraineté. C'est au sein d'un État démocratique la règle qu'un peuple se donne à lui-même.

La Constitution est formellement une norme juridique supérieure à l'ensemble des autres normes juridiques produites et applicables dans l'ordre juridique national. Cette suprématie est en général assurée par des mécanismes de contrôle de constitutionnalité assurés soit par les juges ordinaires, soit par un juge spécialisé, en France le Conseil constitutionnel. La Constitution est élaborée selon une procédure spéciale faisant intervenir directement le Peuple, ou adoptée par ses représentants, le plus souvent selon une procédure particulière (par exemple en France, sous la V^e République un vote par le Congrès, c'est à dire l'Assemblée nationale et le Sénat réunis, à la majorité des trois cinquièmes).

Sur le plan substantiel, une Constitution contient deux types de règles. D'une part des règles relatives au fonctionnement des institutions, d'autre part des règles relatives aux droits garantis aux individus. Cette conception de la Constitution est inscrite dans l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen selon lequel : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminées, n'a point de Constitution ». S'agissant des aspects institutionnels, la Constitution détermine la nature de l'État (par exemple État unitaire ou fédéral), le régime politique (par exemple régime parlementaire ou présidentiel), la nature des pouvoirs (par exemple existence, ou non, d'un pouvoir juridictionnel), la désignation des gouvernants (par exemple élection du chef de l'État) et la définition de leurs compétences (par exemple répartition des compétences entre le législateur et le gouvernement). Par ailleurs, la Constitution exprime un certain nombre de valeurs (par exemple l'égalité ontologique entre les hommes), pose un certain nombre de principes (par exemple la souveraineté nationale) et décline un certain nombre de droits (par exemple la liberté d'expression).

Historiquement la notion de Constitution est liée à l'État. Mais le développement d'ordres juridiques non étatiques comme l'Union européenne a conduit à s'interroger sur la question de savoir si de tels ordres pouvaient être dotés d'une Constitution.

La Constitution française, un texte composite

La Constitution française actuellement en vigueur est celle de la V^e République. Elle a été approuvée par le référendum du 28 septembre 1958 et porte la date de sa promulgation par le Président de la République : le 4 octobre 1958. Elle a fait depuis lors l'objet de maintes révisions partielles. La plus importante est celle opérée par la loi constitutionnelle du 6 novembre 1962. Cette révision instaure l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. Les effets de cette réforme ont été renforcés par l'adoption en 2000 du

quinquennat présidentiel qui s'est substitué au septennat. D'autres révisions ont eu pour objet d'adapter la Constitution à la construction européenne et de prendre acte du transfert à l'Union européenne de compétences relevant de l'exercice de la souveraineté nationale. Enfin, en 2008, une réforme d'une grande ampleur a eu pour objet de rééquilibrer le fonctionnement des institutions en faveur du Parlement et de renforcer la protection des droits des citoyens.

La Constitution de la V^e République est constituée non seulement des articles numérotés qu'elle contient, mais aussi d'un certain nombre de dispositions auxquelles elle renvoie. Ces textes concernent essentiellement les droits et libertés fondamentaux. Il en est ainsi de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, du Préambule de la Constitution de 1946, qui renvoie aux principes de 1789 et énonce de nouveaux « principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps » et de la Charte de l'environnement de 2004. Par un effet de « poupées gigognes », le Préambule de 1946 renvoie lui-même aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, c'est à dire des principes fixés par des grandes lois de la République, notamment de la III^e République. C'est ainsi l'ensemble du patrimoine républicain relatif à la protection des droits et libertés qui est intégré dans la Constitution ; mais aussi des droits, et devoirs, qui concernent des questions nouvelles et considérées comme essentielles, comme la protection de l'environnement.

Ainsi l'ensemble des règles de nature et de niveau constitutionnels qui composent la Constitution, au sens plein du terme, est formé de parties datant de périodes différentes. Il s'ensuit que certaines contradictions peuvent apparaître entre elles, notamment par exemple entre les principes de 1789 inspirés par l'individualisme libéral et ceux de 1946 marqués par une empreinte sociale. La solution de ces difficultés renvoie au problème général de l'interprétation de la Constitution dont on dira plus loin quelques mots.

(...)

Présence et avenir de la Constitution

La constitutionnalisation de l'ensemble des branches du droit et « l'appropriation » par les citoyens des droits que leur reconnaît la Constitution devraient connaître un grand développement du fait de l'instauration, en 2008, d'une exception d'inconstitutionnalité qui permet à tout justiciable de soulever devant un juge, à l'occasion d'un litige, l'inconstitutionnalité de la loi qui lui est appliquée, à charge pour le juge, de saisir de cette question le Conseil d'État et la Cour de cassation qui, s'ils l'estiment fondée, la soumettront au Conseil constitutionnel qui pourra le cas échéant abroger la disposition législative contestée. Sur le plan institutionnel, la Constitution de 1958 qui a fait preuve de sa solidité et de son efficacité, dans le cadre de configurations politiques variées, a été modernisée et rééquilibrée par la réforme de 2008, ce qui est peut être un gage de sa pérennité.

Comme l'écrivait ici, en 1998, Georges Vedel : « Peut-être ce que la Constitution de 1958 a apporté de plus neuf et de plus assuré pour l'avenir, c'est cette " présence " (...). La Constitution n'est plus alternativement, comme très souvent dans le passé, un majestueux document philosophique ou un code de la route parlementaire, dans les deux cas étranger au citoyen et à sa vie personnelle et quotidienne. Elle est descendue parmi les hommes. »

Quarantième anniversaire de la Constitution (2008)

SÉANCE N° 2 : LA SÉPARATION DES POUVOIRS

« C'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser »

« Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir »

[Montesquieu, De l'esprit des lois, 1748]

Résumé : Issue de la pratique en Grande Bretagne, la séparation des pouvoirs a été théorisée au XVIII^{ème} siècle par Montesquieu. En France, elle est consacrée à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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* »). L'idée de Montesquieu était de chercher un système qui empêche le pouvoir d'être despotique et qui garantisse la liberté des citoyens. La séparation des pouvoirs doit ainsi aboutir à un Gouvernement modéré avec un risque d'abus limité. Si on assiste aujourd'hui à un dépassement de la conception théorique de la séparation des pouvoirs, elle demeure une des caractéristiques essentielles de l'État de droit et elle est au cœur des modalités d'organisation des pouvoirs dans les régimes politiques démocratiques. Qu'il s'agisse de régimes parlementaires ou de régimes présidentiels, ces derniers reposent sur leur propre conception de la séparation des pouvoirs qu'ils ont mise en pratique. L'ensemble de ces données sont à maîtriser si l'on veut comprendre par la suite les spécificités du régime politique mis en place sous la V^o République.

Objectifs : Maîtriser la théorie de la séparation des pouvoirs ainsi que ces deux formes envisageables (séparation stricte et séparation souple). Maîtriser les caractéristiques respectives du régime parlementaire et du régime présidentiel. Comprendre les grandes caractéristiques de deux modèles historiques de pratique de la séparation des pouvoirs : Le régime parlementaire britannique et le régime présidentiel des États-Unis.

Conseils méthodologiques : Cette séance reposant sur plusieurs distinctions entre notions et concepts, il peut être utile, pour mieux les comprendre, de procéder par comparaison (séparation/confusion ; séparation souple/séparation stricte ; régime parlementaire/régime présidentiel...) et non pas de prendre chaque notion ou concept de façon isolée.

Documents fournis

- MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, 1748, extraits
- Tableau de distinction entre régime parlementaire et régime présidentiel
- ROSANVALLON P., « Mieux contrôler l'exécutif, voilà la liberté des modernes ! », *Le Monde*, 17 juin 2011

Documents complémentaires

- FAVOREU L. et alii, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. Précis, 15^{ème} édition, 2012, 1054 pages
- GIUMMARRA S., OLIVA E., *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, coll. Aide-mémoire, 7^{ème} édition, 2011, 370 pages
- Le principe de séparation des pouvoirs vu par l'Assemblée nationale, disponible sur internet : <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/institutions.asp>

Exercices

1. Définissez les notions fondamentales suivantes : **Pouvoir législatif ; Pouvoir exécutif ; Pouvoir judiciaire ; Séparation des pouvoirs/confusion des pouvoirs ; Séparation souple/séparation stricte ; Régime parlementaire dualiste/moniste ; Régime présidentiel ; Bipartisme ; *Checks and balances* ; *Cabinet / Shadow Cabinet***

2. Questions :
 - **Qu'est-ce que la séparation des pouvoirs ? Quel est son intérêt ?**
 - **Distinguez régime parlementaire et régime présidentiel.**
 - **Comment est assuré l'équilibre du régime présidentiel aux États-Unis ?**
 - **Quelles sont les grandes caractéristiques du régime parlementaire britannique ?**

3. Sujet de dissertation : « **Existe-t-il une convergence entre régime parlementaire et régime présidentiel ?** »

Doc. 1 : Montesquieu, De l'esprit des lois, 1748, Livre XI chapitre IV(extraits)

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

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

[...]

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

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

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

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

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

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

Doc. 2 : Régime parlementaire et Régime présidentiel

	Régime parlementaire	Régime présidentiel
Séparation des pouvoirs	<ul style="list-style-type: none"> • Séparation souple des pouvoirs : présence de moyens d'action réciproques entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif susceptibles de remettre en cause leurs existences respectives • Cas du régime britannique : le Premier ministre peut dissoudre la Chambre des communes et en contrepartie la Chambre des communes peut renverser le Gouvernement 	<ul style="list-style-type: none"> • Séparation stricte des pouvoirs : absence de moyens d'action réciproques entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif susceptibles de remettre en cause leurs existences respectives • Cas du régime des États-Unis : le Président des États-Unis ne peut pas dissoudre la Chambre des représentants, mais cette dernière ne peut pas non plus renverser le Président.
Forme du pouvoir exécutif	<ul style="list-style-type: none"> • Pouvoir exécutif bicéphale : le pouvoir exécutif se compose de deux organes, l'un étant responsable politiquement devant le pouvoir législatif (le gouvernement), l'autre ne l'étant pas (le chef de l'État) • Cas du régime britannique : le pouvoir exécutif se compose de la Reine (chef de l'État, irresponsable politiquement) et du Premier ministre et son Cabinet (Gouvernement, responsable politiquement) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pouvoir exécutif monocéphale : le pouvoir exécutif se compose d'un seul organe (le chef de l'État) élu au suffrage universel et qui n'est pas responsable politiquement devant le pouvoir législatif • Cas du régime des États-Unis : le pouvoir exécutif se compose du Président des États-Unis (chef de l'État) élu au suffrage universel indirect tous les 4 ans et non responsable politiquement devant le Congrès (pouvoir législatif)
Interactions entre les pouvoirs	<ul style="list-style-type: none"> • Imbrication des compétences : chaque pouvoir dispose de compétences lui permettant d'intervenir dans le domaine de l'autre pouvoir • Cas du régime britannique : par exemple, le Premier ministre à l'initiative des lois, c'est-à-dire la possibilité d'intervenir dans la procédure législative 	<ul style="list-style-type: none"> • Spécialisation des compétences : chaque pouvoir dispose de son propre domaine de compétence dans lequel l'autre pouvoir ne peut pas intervenir
Dérive possible du régime	<ul style="list-style-type: none"> • Régime d'assemblée : régime se caractérisant par la domination du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif entraînant une situation de forte instabilité gouvernementale (cas des III^e et IV^e Républiques en France) 	<ul style="list-style-type: none"> • Régime présidentieliste : régime se caractérisant par une tendance à l'hégémonie du Président, qui profite de ses pouvoirs étendus et de sa forte légitimité tirée de son élection au suffrage universel. Le pouvoir législatif est alors en retrait
Pratique du régime	<ul style="list-style-type: none"> • Collaboration entre les pouvoirs : les deux régimes conduisent en pratique à une forme de collaboration des pouvoirs. • Le régime parlementaire peut évoluer vers une prééminence du pouvoir exécutif qui s'appuie sur une majorité parlementaire le soutenant. Ainsi, le régime britannique peut se caractériser par une primauté de la personne du Premier ministre, chef du parti vainqueur des élections et bénéficiant ainsi d'une majorité disciplinée pour conduire sa politique. • Sans collaboration entre les pouvoirs, le régime présidentiel conduit à un risque de blocage institutionnel. Les mécanismes des <i>checks and balances</i> constituent ainsi les conditions d'équilibre du régime présidentiel aux États-Unis (droit de veto du Président, procédure d'Impeachment à la disposition du Congrès, contrôle de constitutionnalité exercé par la Cour suprême...). 	

Doc. 3 : ROSANVALLON P., « Mieux contrôler l'exécutif, voilà la liberté des modernes ! », Le Monde, 17 juin 2011

La séparation des pouvoirs : il n'y a pas de notion plus célébrée. Mais il n'en est guère d'aussi confuse. Dès 1789, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen notait en son article 16 qu'une société dans laquelle la séparation des pouvoirs n'était pas garantie "n'a point de Constitution". Deux siècles plus tard, la quasi-totalité des Constitutions adoptées dans les pays de l'ex-bloc soviétique reprenaient presque mot à mot le même énoncé.

Mais, dans les faits, nul n'a pourtant jamais envisagé que les trois pouvoirs exécutif, judiciaire et législatif - puisque c'est d'eux qu'il s'agissait - puissent fonctionner de façon vraiment autonome. Derrière le terme de séparation, c'est en fait plutôt l'idée d'un équilibre, d'une balance des pouvoirs que l'on avait envisagée.

Paradoxe : ce sont les régimes les moins démocratiques qui ont entendu s'appuyer au XIXe siècle sur l'expression de "séparation des pouvoirs", en sacralisant par exemple l'indépendance du pouvoir exécutif pour le mettre à l'abri de toute velléité de contrôle parlementaire. Cela a été le cas du Second Empire en France.

Mais concentrons-nous sur le présent. En posant deux questions : avons-nous besoin d'une séparation ou d'un équilibre des pouvoirs ? Et si oui, selon quelles modalités ? Notons en préambule que la vieille tripartition n'a plus aucun sens. Dans toutes les sociétés modernes, il n'y a partout qu'un seul pouvoir dirigeant : le pouvoir exécutif. C'est à lui que reviennent les initiatives et les décisions essentielles. Le pouvoir législatif n'a, selon des modalités différentes dans les autres pays, qu'une capacité limitée de contrôler, de contraindre, voire de censurer l'exécutif. Quant au pouvoir judiciaire, il n'existe plus depuis longtemps en tant que tel.

La notion n'avait de sens que lorsque le système judiciaire participait de l'exercice de la volonté politique et avait une fonction législative, ou même exécutive avant que ne se mette en place un Etat administratif. Son activité étant dorénavant contentieuse, c'est d'autorité judiciaire qu'il convient de parler. Le terme de séparation des pouvoirs selon l'ancienne tripartition n'a donc plus de consistance.

Mais il n'en est pas moins plus nécessaire que jamais de contrecarrer la tendance permanente du pouvoir en général (exécutif) à s'exercer sans contrepoids et à se présenter comme seul légitime. Contre cette double prétention, il est nécessaire de reformuler les termes d'une nouvelle architecture des pouvoirs. Mais plus que d'une séparation ou d'une balance de ceux-ci, c'est en termes de complication, de démultiplication et de distinction des fonctions et des formes démocratiques qu'il faut raisonner.

Il faut d'abord démultiplier les modes d'expression de la volonté générale. Le pouvoir politique tire sa légitimité de l'élection. Mais celle-ci mêle deux dimensions distinctes : un principe de justification et une technique de dérision. Le problème est que les deux éléments ne sont pas de même nature. Si la décision de majorité s'impose techniquement, elle n'épuise pas l'idée d'une légitimation renvoyant à un consensus social plus large. D'où la nécessité d'autres institutions démocratiques qui s'appuient sur des mises en forme différentes du réquisit de généralité.

C'est le cas des institutions identifiées aux principes d'impartialité (les autorités indépendantes, la justice) et de réflexivité (les cours constitutionnelles exprimant le peuple-principe dans la durée). Doit ainsi être considéré comme démocratique un système qui mêle ces trois formes concurrentes et complémentaires d'expression de la volonté générale.

Il s'agit en second lieu de séparer fonctionnellement action et contrôle, c'est-à-dire aussi gouvernement et opposition. Le monde moderne nécessite des pouvoirs forts et réactifs. Mais ceux-ci doivent être en

permanence contrôlés, leurs projets et leurs décisions soumis à la discussion, leurs actions évaluées et critiquées. Il ne s'agit pas tant là de séparer des pouvoirs que de distinguer des positions. L'essentiel est notamment en ce sens de donner à l'opposition tous les moyens nécessaires pour qu'elle joue son rôle de stimulation et de contestation.

Dans une perspective américaine, on pourrait dire que son rôle est de jouer le rôle du procureur de la société mettant en accusation le pouvoir exécutif. Sur un mode différent, c'est aussi le rôle du Parlement qui devrait être un autre "grand surveillant" du pouvoir, comme celui de groupes citoyens ou de la presse.

Démultiplier les modes d'expression de la volonté générale et différencier les fonctions également nécessaires du gouvernement et de l'opposition, donc. Mais à côté d'un nouvel agencement de ces différents pouvoirs, il s'agit aussi d'enrichir les modes d'expression des citoyens, de tendre à améliorer le système représentatif en l'élargissant. Il faut aller au-delà de la représentation-élection, structurellement centrale, mais partielle et intermittente.

En donnant une voix au long terme, mais également aux expressions immédiates du sentiment social autant qu'aux visages changeants de l'opinion. La perspective doit être là d'aller vers une représentation généralisée. Simultanément, c'est le régime de la décision qui doit être reconsidéré. Si la décision définit l'exercice d'une souveraineté, elle doit de plus en plus s'insérer dans un processus public, structuré et permanent de délibération.

L'objectif est dorénavant de compliquer la démocratie pour l'accomplir, plus que de séparer des pouvoirs. Compliquer ne signifie pas affaiblir, condamner à l'impuissance, mais contraindre en permanence à l'explication, à la reddition de compte, à l'évaluation et au contrôle. Compliquer veut aussi dire donner son congé à l'idée d'une démocratie simple et immédiate.

Les intérêts du pouvoir et ceux de la société se lient de cette façon : pour être fort, un pouvoir devra être plus démocratique. Cette exigence est spécialement appelée en France, le pays qui n'a cessé d'osciller dans son histoire entre démocratie illibérale et libéralisme antidémocratique.

SÉANCE 3 : HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE DE 1789 À 1870 L'APPARITION DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS

« Toute Société dans laquelle la séparation des Pouvoirs [n'est pas] déterminée, n'a point de Constitution. »

[Article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 1789]

Résumé : Le régime politique contemporain (la V^e République) découle de certaines évolutions historiques. Il est donc indispensable de s'intéresser à l'histoire constitutionnelle française pour comprendre pourquoi nos institutions sont ce qu'elles sont aujourd'hui. La période de 1789 à 1814 constitue un premier cycle où différentes « formules institutionnelles » sont testées. De 1814 à 1870, le cycle se répète. Cette période est ainsi le témoin de l'apparition des éléments constitutifs du régime parlementaire. En parallèle de cette apparition, le droit de vote est peu à peu étendu. Ces deux évolutions (mise en place de la séparation des pouvoirs et extension du suffrage) conduisent à l'ancrage de la démocratie dans nos institutions.

Objectifs : Comprendre et retenir les étapes de l'apparition de la séparation des pouvoirs (notamment du régime parlementaire) et de l'extension du suffrage en France.

Conseils méthodologiques : Il est indispensable de connaître les événements historiques de cette période pour comprendre les raisons de ses évolutions.

Mots-clés : assemblée nationale constituante ; souveraineté nationale ; suffrage universel ; démocratie ; droit de dissolution ; responsabilité politique des ministres ; régime parlementaire ; régime césariste ; régime conventionnel

Documents fournis

- Frise chronologique des faits historiques
- Tableau récapitulatif des régimes de 1789 à 1870
- LEFEBVRE, G., « Le régime parlementaire et les républicains », *Annales historiques de la révolution française*, n° 288, 1992, pp. 259-266.
- ROBESPIERRE, « Tous les Français doivent participer à la formation de la loi », in « Sur les principes de morale politique », *Rapport à la Convention du 18 Pluviôse an II*, 5 février 1794.
- HUGO, V., *Napoléon Le Petit : Livre Deuxième, Le Gouvernement : III- Le Conseil d'État et le Corps législatif* (1853)
- « Le Vautour », *La ménagerie impériale*, Lithographie de 1870

Documents complémentaires

- Site de l'assemblée nationale : rubrique « junior », (Les régimes politiques de 1789 à nos jours) et rubrique « histoire et patrimoine » (Histoire de l'Assemblée nationale)
- BODINEAU, P., VERPEAUX, M., *Histoire constitutionnelle de la France*, PUF, Que sais-je ?, 4^e édition, 2013, 128 p.
- DUVERGER, M., *Les Constitutions de la France*, PUF, Que sais-je ?, 4^e éd., 2004.

1. Définissez les notions fondamentales suivantes : **assemblée nationale constituante ; souveraineté nationale ; suffrage universel ; démocratie ; droit de dissolution ; responsabilité politique des ministres ; régime césariste ; régime conventionnel**

2. Questions :

- **Quand et comment apparaît la souveraineté nationale ?**
- **Quels sont les régimes qui mettent en place le suffrage universel (masculin) ?**
- **Quels régimes mettent en place une responsabilité des ministres ?**
- **Quels régimes mettent en place un droit de dissolution ?**

3. Dissertation : « **La place de l'organe législatif dans l'histoire constitutionnelle française de 1789 à 1870.** »

Doc. 1 : Chronologie historique

Contexte en 1788 : crise économique, déficit du budget de l'Etat, refus des riches d'augmenter les impôts, mauvaise récolte en 1788 et chômage industriel qui suscite des troubles

Juillet 1788 : convocation des Etats Généraux pour résoudre ces problèmes

Janvier 1789 : publication de *Qu'est ce que le Tiers-Etat ?*

1^{er} mai 1789 : arrivée à Paris des Etats-Généraux

5 mai 1789 : ouverture des Etats-Généraux

6 mai 1789 : les députés se désignent sous le nom de Communes

17 juin 1789 : les Communes se proclament Assemblée nationale

23 juin 1789 : Louis XVI refuse de reconnaître l'Assemblée nationale

20 juin 1789 : Serment du Jeu de Paume

27 juin 1789 : Louis XVI reconnaît l'Assemblée nationale

9 juillet 1789 : l'Assemblée nationale se déclare Assemblée nationale constituante

14 juillet 1789 : prise de la Bastille

4 août 1789 : abolition des privilèges

26 août 1789 : vote de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

Décembre 1789 : réorganisation territoriale de la France

12 juillet 1790 : rédaction de la constitution civile du clergé (les curés devront jurer fidélité à la nation)

20-25 juin 1791 : fuite du Roi, déguisé en bourgeois et arrêté à Varennes, reconduit à Paris où l'Assemblée vote sa « suspension »

3 septembre 1791 : vote par l'Assemblée constituante de la première Constitution écrite de la France (Monarchie constitutionnelle)

14 septembre 1791 : le Roi jure fidélité à la Constitution

30 septembre 1791 : l'Assemblée législative succède à l'Assemblée constituante

20 avril 1792 : la France, sur proposition du Roi, déclare la guerre à l'Autriche

Juillet 1792 : les troupes prussiennes et autrichiennes ont l'ascendant sur la France

10 août 1792 : prise des Tuileries par les sans culottes, le Roi se réfugie dans l'assemblée, qui décide la tenue d'une Convention, qui devra être élue au suffrage universel

20 septembre 1792 : Victoire de Valmy : première victoire de l'armée de la Révolution et réunion de la Convention (la Convention est divisée en deux groupes principaux : les girondins et les montagnards. Les girondins sont plutôt modérés, ils ne souhaitent ni la mort du Roi, ni la guerre en Europe. Les montagnards sont les plus radicaux, ils veulent la mort du Roi, la mise en place d'une démocratie directe et faire triompher la République à tout prix)

21 septembre 1792 : proclamation de la République par la Convention

11 décembre 1792 : ouverture du procès de Louis XVI

21 janvier 1793 : exécution de Louis XVI

Mars 1793 : l'Angleterre, la Hollande et l'Espagne rejoignent la Prusse et l'Autriche contre la France régicide, la Convention déclare le levée de 300 000 soldats, ce qui provoque des mouvements insurrectionnels dans les campagnes, notamment en Vendée

6 avril 1793 : le pouvoir exécutif passe dans les mains du Comité de Salut public, dirigé par Danton : début de la **Terreur** (tous ceux suspectés d'opposition au Comité peuvent être arrêtés et guillotines)

24 juin 1793 : approbation de la Constitution montagnarde (I République)

10 août 1793 : renvoi de l'application de la Constitution au retour de la paix, la Terreur se poursuit, Robespierre est à la tête du Comité de Salut public

27 juillet 1794 (9 thermidor an II) : assassinat de Robespierre qui exigeait une nouvelle épuration, les thermidoriens organisent des élections de députés au suffrage censitaire indirect

22 août 1795 : Constitution du 5 fructidor an III (début du Directoire)

Troubles lors de chaque élection (annulation quand la majorité élue ne convient pas aux membres du Directoire) : impossibilité de gouverner

La guerre contre les autres puissances européennes continue (le général Bonaparte remporte de nombreuses victoires)

9 novembre 1799 : coup d'Etat du 18 brumaire an VIII : mise en place d'une commission consulaire exécutive pour gouverner la République avant la promulgation de la nouvelle Constitution (trois consuls : Siéyès, Bonaparte et Ducos)

13 décembre 1799 : Constitution du 22 frimaire an VIII : mise en place du Consulat : Bonaparte devient premier Consul, entouré de Cambacérès et Lebrun

2 août 1802 : Bonaparte devient Consul à vie

18 mai 1804 : établissement de l'Empire par senatus-consulte

2 décembre 1804 : Bonaparte est sacré Empereur des Français

2 avril 1814 : déchéance de l'Empereur par le Sénat, suite aux nombreuses défaites militaires, notamment la campagne de Russie

Juin 1814 : rétablissement de la Monarchie de droit divin : Restauration, Louis XVIII monte sur le trône et octroie des droits à ses sujets grâce à une Charte

20 mars – 20 juin 1815 : les cent jours (retour de Napoléon au pouvoir pour cent jours jusqu'à la défaite de Waterloo contre les Anglais, Napoléon abdique et s'exile sur l'île de Saint-Hélène)

8 juillet 1815 : Louis XVIII reprend sa place : suffrage très censitaire et politique de censure

16 septembre 1824 : mort de Louis XVIII, son frère Charles X le remplace : politique très réactionnaire en faveur de l'aristocratie

26, 27 et 28 juillet 1830 : les Trois Glorieuses : insurrection qui pousse Charles X à abdiquer

14 août 1830 : nouvelle Charte, Louis Philippe, duc d'Orléans, devient roi des Français : Monarchie de Juillet (monarchie constitutionnelle)

Février 1848 : Les républicains réclament le suffrage universel, que Louis Philippe refuse : insurrections parisiennes

24 février 1848 : Louis Philippe abdique, la II République est proclamée

5-8 mars 1848 : établissement du suffrage universel masculin

10 décembre 1848 : élection au suffrage universel direct masculin de Louis Napoléon Bonaparte aux fonctions de Président de la République

2 décembre 1851 : coup d'Etat de Louis Napoléon Bonaparte pour prolonger son mandat de 10 ans (répressions massives des contestations)

21 décembre 1851 : un plébiscite ratifie la prise de pouvoir par la force de Louis Napoléon Bonaparte et lui donne les pleins pouvoirs pour rédiger une nouvelle Constitution : proclamation de l'Empire, Louis Napoléon Bonaparte devient Napoléon III

14 janvier 1852 : publication de la Constitution du II Empire

2 septembre 1870 : Défaite de Sedan, face à la Prusse, capture de Napoléon III et chute du II Empire

Doc. 2 : Régime parlementaire et régime présidentiel

	Régime parlementaire	Régime présidentiel
Séparation des pouvoirs	<p><u>Séparation souple des pouvoirs</u> : présence de moyens d'action réciproques entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif susceptibles de remettre en cause leurs existences respectives</p> <p>Cas du régime britannique : le 1^{er} ministre peut dissoudre la Chambre des communes et en contrepartie la Chambre des communes peut renverser le gouvernement</p>	<p><u>Séparation stricte des pouvoirs</u> : absence de moyens d'action réciproques entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif susceptibles de remettre en cause leurs existences respectives</p> <p>Cas du régime des États-Unis : le Président des États-Unis ne peut pas dissoudre la Chambre des représentants, mais cette dernière ne peut pas non plus renverser le Président.</p>
Forme du pouvoir exécutif	<p><u>Pouvoir exécutif bicéphale</u> : le pouvoir exécutif se compose de deux organes, l'un étant responsable politiquement devant le pouvoir législatif (le gouvernement), l'autre ne l'étant pas (le chef de l'État)</p> <p>Cas du régime britannique : le pouvoir exécutif se compose de la Reine (chef de l'État, irresponsable politiquement) et du 1^{er} ministre et son Cabinet (Gouvernement, responsable politiquement)</p>	<p><u>Pouvoir exécutif monocéphale</u> : le pouvoir exécutif se compose d'un seul organe (le chef de l'État) élu au suffrage universel et qui n'est pas responsable politiquement devant le pouvoir législatif</p> <p>Cas du régime des États-Unis : le pouvoir exécutif se compose du Président des États-Unis (chef de l'État) élu au suffrage universel indirect tous les 4 ans et non responsable politiquement devant le Congrès (pouvoir législatif)</p>
Interactions entre les pouvoirs	<p><u>Imbrication des compétences</u> : chaque pouvoir dispose de compétences lui permettant d'intervenir dans le domaine de l'autre pouvoir</p> <p>Cas du régime britannique : par exemple, le 1^{er} ministre à l'initiative des lois, c'est-à-dire la possibilité d'intervenir dans la procédure législative</p>	<p><u>Spécialisation des compétences</u> : chaque pouvoir dispose de son propre domaine de compétence dans lequel l'autre pouvoir ne peut pas intervenir</p>
Dérive possible du régime	<p><u>Régime d'assemblée</u> : régime se caractérisant par la domination du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif entraînant une situation de forte instabilité gouvernementale (cas des III^e et IV^e Républiques en France)</p>	<p><u>Régime présidentieliste</u> : régime se caractérisant par une tendance à l'hégémonie du Président, qui profite de ses pouvoirs étendus et de sa forte légitimité tirée de son élection au suffrage universel ; le pouvoir législatif est alors en retrait</p>
Pratique du régime	<p><u>Collaboration entre les pouvoirs</u> : les deux régimes conduisent en pratique à une forme de collaboration des pouvoirs.</p> <p>Le régime parlementaire peut évoluer vers une prééminence du pouvoir exécutif qui s'appuie sur une majorité parlementaire le soutenant. Ainsi, le régime britannique peut se caractériser par une primauté de la personne du Premier ministre, chef du parti vainqueur des élections et bénéficiant ainsi d'une majorité disciplinée pour conduire sa politique.</p> <p>Sans collaboration entre les pouvoirs, le régime présidentiel conduit à un risque de blocage institutionnel. Les mécanismes des <i>checks and balances</i> constituent ainsi les conditions d'équilibre du régime présidentiel aux États-Unis (droit de veto du Président, procédure d'Impeachment à la disposition du Congrès, contrôle de constitutionnalité exercé par la Cour suprême...).</p>	

[...]

Dans la première moitié du XVIII^e siècle, le régime parlementaire s'esquissait à peine. [...] Montesquieu, soucieux avant tout de protéger contre l'État la liberté de l'individu, mit en lumière la fameuse séparation des pouvoirs, d'ailleurs imparfaite en Angleterre ; plus exactement, l'existence de plusieurs pouvoirs le roi, les lords, les Communes, les tribunaux qui, se faisant équilibre, n'auraient pu dominer l'individu qu'en se mettant d'accord.

Dans la seconde moitié du siècle, le régime parlementaire sortit des limbes, mais les Français continuèrent à ne pas l'examiner de près : ce qui les préoccupait, ce n'était pas l'organisation du gouvernement, mais l'abolition des privilèges légaux, l'égalité des droits, la limitation constitutionnelle des pouvoirs du roi. Les cahiers de 1789 ne contestent pas à ce dernier l'initiative législative, l'intégralité du pouvoir exécutif, le libre choix des ministres.

L'Assemblée Constituante, quand elle réorganisa le gouvernement, subit l'influence de deux considérations d'ordre historique. [...]

D'abord, la Constituante voulait condamner le pouvoir absolu : elle inscrivit donc, dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la séparation des pouvoirs prônée par Montesquieu. Elle viola d'ailleurs aussitôt ce principe en accordant au roi le droit de veto suspensif en matière législative, preuve qu'elle était bien loin d'obéir à des considérations exclusivement abstraites.

En second lieu, la fuite de Louis XVI démontra qu'il n'avait jamais été sincère [et la Constituante lui retira les pouvoirs qu'elle lui avait laissés]. Elle lui interdit donc de choisir les ministres parmi ses membres ; ces ministres, ne purent paraître devant l'Assemblée que si elle les convoquait.

En 1793, les Montagnards rétablirent l'autorité exécutive en lui conférant des pouvoirs d'exception : c'est ce qu'ils appelèrent le gouvernement révolutionnaire, investi de la « force coactive » qu'on appelle la Terreur. Pour ce qui nous occupe, le trait essentiel est que l'autorité exécutive était confiée à des comités, principalement le Comité de Salut public, élus par la Convention. Mandataires de la majorité, ils ressemblent à cet égard à des ministres « parlementaires », mais il n'est pas possible de dire que le régime parlementaire, tel qu'il est historiquement institué en Angleterre, ait été implanté en France puisqu'il y manquait le roi avec son pouvoir arbitral, sanctionné par le droit de dissolution.

Après le 9 thermidor, la bourgeoisie, par la constitution de l'an III, revint aux principes de 1789, et, notamment, à la séparation des pouvoirs : pour empêcher l'État de s'attribuer l'autorité absolue qu'avait exercée le Comité de Salut public. [...] Le législatif et l'exécutif redevinrent indépendants. Le Directoire, il est vrai, était élu par le Corps législatif partagé en deux assemblées, mais il choisissait les ministres, à son gré et tout rapport de ces derniers avec les représentants du peuple était exclu. Le Directoire n'avait pas le droit d'initiative, ni celui de dissolution. Contre lui, le Corps législatif n'avait d'autre recours que la mise en accusation. Ce système, intempestivement imité des États-Unis, engendra une série de catastrophes. [...] La France était en proie à une révolution sociale, à la guerre civile et étrangère ; on lui donnait un gouvernement combiné de manière qu'il ne pût agir que le plus difficilement et le plus lentement possible ; de manière aussi que le conflit entre le Directoire et les Conseils fût inévitable et insoluble. Une partie des bourgeois républicains a fini par se rendre compte qu'il fallait restaurer un gouvernement efficace, comme l'avaient fait les

Montagnards, mais ils ne pouvaient s'appuyer comme eux sur les classes populaires dont ils avaient peur et ils ont procédé par un coup d'État militaire qui a instauré la dictature de Bonaparte.

Les deux précédents que fournit la tradition républicaine ne sont donc point « parlementaires ». Le régime parlementaire a été implanté en France par les royalistes constitutionnels, d'origine principalement bourgeoise, après la chute de Napoléon. Il ne figurait pas dans la Charte de 1814, mais le conflit entre le ministère Polignac et la Chambre des députés a été le point de départ de la Révolution de 1830. La Charte de 1830 n'a pas, non plus, inséré dans son contenu le régime parlementaire, mais durant les dix premières années du règne de Louis-Philippe, il a été officiellement revendiqué contre le roi qui tenait à lui opposer la prérogative de choisir ses ministres à son gré et de mener avec eux sa politique personnelle. Finalement, [un] compromis [a été mis en place] : le roi a imposé son ministre et celui-ci s'est fabriqué une majorité.

Pas plus que les révolutionnaires de 1789, les républicains qui prirent le pouvoir en 1848 ne paraissent pas être beaucoup préoccupés de l'organisation du gouvernement. Ils avaient en horreur le régime parlementaire parce qu'ils le confondaient avec la domination de la bourgeoisie censitaire. Ce ne furent pas eux qui élaborèrent la Constitution mais une Constituante où la majorité républicaine comportait une grande part d'orléanistes ralliés. Un exécutif autoritaire lui semblait indispensable. Néanmoins, comme les thermidoriens, elle ne souhaitait pas la dictature d'un homme qui lui ôterait la direction du pays. On revint donc à une séparation des pouvoirs, plus marquée même qu'au temps du Directoire puisque le Président fut élu par le peuple, mais qui impliquait la même source de conflit insoluble, le Président nommant les ministres à son gré sans avoir le droit de dissolution. Le résultat fut, encore une fois un coup d'État militaire et une dictature.

Doc. 4 : ROBESPIERRE, « Tous les Français doivent participer à la formation de la loi », in « Sur les principes de morale politique », Rapport à la Convention du 18 Pluviôse an II, 5 février 1794.

Quel est le but où nous tendons ? La jouissance paisible de la liberté et de l'égalité ; le règne de cette justice éternelle, dont les lois ont été gravées, non sur le marbre ou sur la pierre, mais dans les coeurs de tous les hommes, même dans celui de l'esclave qui les oublie, ou du tyran qui les nie.

Nous voulons un ordre de choses où toutes les passions basses et cruelles soient enchaînées, toutes les passions bienfaisantes et généreuses éveillées par les lois ; où l'ambition soit le désir de mériter la gloire et de servir la patrie ; où les distinctions ne naissent que de l'égalité même ; où le citoyen soit soumis au magistrat, le magistrat au peuple, et le peuple à la justice ; où la patrie assure le bien-être de chaque individu, et où chaque individu jouisse avec orgueil de la prospérité et de la gloire de la patrie ; où toutes les âmes s'agrandissent par la communication continuelle des sentiments républicains, et par le besoin de mériter l'estime d'un grand peuple ; où les arts soient les décorations de la liberté qui les ennoblit, le commerce la source de la richesse publique, et non seulement de l'opulence monstrueuse de quelques maisons.

Nous voulons substituer, dans notre pays : la morale à l'égoïsme, la probité à l'honneur, les principes aux usages, les devoirs aux bienséances, l'empire de la raison à la tyrannie de la mode, le mépris du vice au mépris du malheur, la fierté à l'insolence, la grandeur d'âme à la vanité, l'amour de la gloire à l'amour de l'argent, les bonnes gens à la bonne compagnie, le mérite à l'intrigue, le génie au bel esprit, la vérité à l'éclat, le charme du bonheur aux ennuis de la volupté, la grandeur de l'homme à la petitesse des grands, un peuple magnanime, puissant, heureux, à un peuple aimable, frivole et misérable, c'est-à-dire toutes les vertus et tous les miracles de la République, à tous les vices et à tous les ridicules de la monarchie.

Nous voulons, en un mot, remplir les vœux de la nature, accomplir les destins de l'humanité, tenir les promesses de la philosophie, absoudre la providence du long règne du crime et de la tyrannie. Que la France, jadis illustre parmi les pays esclaves, éclipsant la gloire de tous les peuples libres qui ont existé, devienne le modèle des nations, l'effroi des oppresseurs, la consolation des opprimés, l'ornement de l'univers, et qu'en scellant notre ouvrage de notre sang, nous puissions voir au moins briller l'aurore de la félicité universelle... Voilà notre ambition, voilà notre but.

Le Second Empire ou l'exemple de la confusion des pouvoirs

Doc. 5 : HUGO, Victor, *Napoléon Le Petit : Livre Deuxième, Le Gouvernement : III- Le Conseil d'État et le Corps législatif* (1853)

« Il y a aussi le Conseil d'Etat et le Corps législatif ; le Conseil d'Etat joyeux, payé, joufflu, rose, gras, frais, l'oeil vif, l'oreille rouge, le verbe haut, l'épée au côté, du ventre, brodé en or ; le Corps législatif, pâle, maigre, triste, brodé en argent. Le Conseil d'État va, vient, entre, sort, revient, règle, dispose, décide, tranche, ordonne, voit face à face Louis-Napoléon. Le Corps législatif marche sur la pointe du pied, roule son chapeau dans ses mains, met le doigt sur sa bouche, sourit humblement, s'assied sur le coin de sa chaise, et ne parle que quand on l'interroge. Ses paroles étant naturellement obscènes, défense aux journaux d'y faire la moindre allusion. Le Corps législatif vote les lois et l'impôt, article 30, et quand, croyant avoir besoin d'un renseignement, d'un éclaircissement, il se présente chapeau bas à la porte des ministères pour parler aux ministres, l'huissier l'attend dans l'antichambre et lui donne, en éclatant de rire, une chiquenaude sur le nez. Tels sont les droits du Corps législatif. »

Doc. 6 : *Le Vautour, La ménagerie impériale, 1870*



SÉANCE 4 : HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE DE 1870 à 1958 LA MISE EN PLACE DU RÉGIME PARLEMENTAIRE

« Il faut par la disposition des choses que le pouvoir arrête le pouvoir »

[Montesquieu, *De l'esprit des lois*, 1748]

Résumé : La période de 1789 à 1870 a connu diverses expériences institutionnelles. En 1870, la France opte de manière définitive pour le régime parlementaire. Ses deux éléments constitutifs (droit de dissolution et responsabilité politique des ministres) seront définitivement consacrés dans les textes constitutionnels. Toutefois, la pratique des institutions va transformer le régime parlementaire en un parlementarisme absolu. Les institutions de la V République seront explicitement conçues pour rationaliser ce parlementarisme et éviter les échecs de la III et de la IV Républiques.

Objectifs : Comprendre et retenir l'expérience du parlementarisme sous la III et la IV République.

Conseils méthodologiques : Il est indispensable de connaître les événements historiques de cette période pour comprendre les raisons de ses évolutions.

Mots-clés : droit de dissolution ; responsabilité politique des ministres ; parlementarisme absolu ; régime d'assemblée ; interpellation ; question de confiance ; motion de censure ; double investiture

Documents fournis

- Chronologie historique
- Adoption de l'amendement Wallon par l'Assemblée nationale □ Assemblée nationale Séance du 30 janvier 1875 (Journal officiel du 31 janvier 1875, page 827)
- Message présidentiel de Jules Grévy aux députés, 6 février 1879
- Intervention de M. Paul Reynaud à l'Assemblée nationale constituante, 28 septembre 1946
- « Vincent Auriol », Par Sennep, *Le Figaro*, 9 décembre 1948

Documents complémentaires

- Site internet de l'Assemblée nationale
- MORABITO, M., Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1958), Montchrestien, Domat Droit public, 12^e édition, 2012, 548 p.
- BODINEAU, P., VERPEAUX, M., Histoire constitutionnelle de la France, PUF, Que sais-je ?, 4^e édition, 2013, 128 p.
- DUVERGER, M., Les Constitutions de la France, PUF, Que sais-je ?, 4^e édition, 2004, 127p.

Exercices

1. Définissez les notions fondamentales suivantes : **parlementarisme absolu, régime d'assemblée, interpellation, question de confiance, motion de censure, double investiture**

2. Questions :
 - **Comment a été mise en place la III République ?**
 - **Qu'est-ce que la crise de mai 1877 ?**
 - **Pourquoi la IV République prend-elle fin ?**

3. Dissertation : « **Existe-t-il un équilibre des pouvoirs en France entre 1870 et 1958 ?** »

Doc. 1 : Chronologie historique

2 septembre 1870 : Défaite de Sedan et fin de II Empire

4 septembre 1870 : Proclamation de la III République : formation d'un gouvernement de défense nationale

8 février 1871 : Election d'une assemblée législative (en majorité royaliste)

17 février 1871 : l'Assemblée nomme Adolphe Thiers « chef du pouvoir exécutif de la République française » : pas de décision sur la nature du régime : Pacte de Bordeaux

31 août 1871 : Loi Rivet

13 mars 1873 : Loi de Broglie

20 novembre 1873 : Loi du Septennat : Mac-Mahon est élu Président de la République

1873-1875 : Elections législatives partielles : forte poussée des républicains

30 janvier 1875 : amendement Wallon

24 février 1875 : loi relative au Sénat

25 février 1875 : loi sur l'organisation des pouvoirs publics

16 juillet 1875 : loi sur les rapports des pouvoirs publiques

Mars 1876 : renouvellement des deux chambres : vaste majorité aux républicains

Mai 1876 : Mac-Mahon remplace Jules Simon (républicain modéré) par le duc de Broglie (royaliste) au poste de président du Conseil. Les députés refusent de lui accorder leur confiance

Juin 1877 : Mac-Mahon dissout l'Assemblée : nouvelles élections, remportées à nouveau par les républicains : Mac-Mahon doit nommer un gouvernement républicain

Janvier 1879 : Mac-Mahon démissionne et est remplacé par un républicain modéré : Jules Grévy

1914-1918 : Première guerre mondiale

3 septembre 1939 : déclaration de guerre à l'Allemagne à la suite de l'invasion de la Pologne

10 juillet 1940 : l'Assemblée nationale délègue son pouvoir au gouvernement du Maréchal Pétain après la signature de l'Armistice ; Pétain devient le chef de l'Etat français

18 juin 1940 : appel du Général de Gaulle, exilé à Londres pour mener la résistance

9 août 1944 : rétablissement de la légalité républicaine : gouvernement provisoire de la République française

21 octobre 1945 : 96% de oui au référendum sur l'instauration d'une constituante

Victoire des communistes (PC) et des socialistes (SFIO) à l'élection des membres de la Constituante, présidée par de Gaulle

20 janvier 1946 : de Gaulle démissionne de la présidence de la Constituante, remplacé par Félix Gouin

5 mai 1946 : échec du premier projet de Constituante : nouvelles élections (victoire du MRP)

13 octobre 1946 : 36% des inscrits et 53% des votants acceptent le nouveau projet de Constitution

27 octobre 1946 : promulgation de la Constitution de la IV République

13 mai 1958 : pierre Pflimlin doit être investi 22^e président du Conseil

Mai 1958 : Insurrection à Alger : mise en place d'un Comité de salut public qui appelle de Gaulle

30 mai 1958 : René Coty, président de la République nomme de Gaulle président du Conseil

3 juin 1958 : une loi modifie la procédure de révision constitutionnelle pour pouvoir établir une nouvelle Constitution

L'ancrage de la République en France

Doc. 2 : Adoption de l'amendement Wallon par l'Assemblée nationale - Séance du 30 janvier 1875 (Journal officiel du 31 janvier 1875, page 827) □ - Suite de la 2^e délibération sur les projets de lois relatifs à l'organisation des pouvoirs publics (extraits)

M. Henri Wallon : « Cela dit, je viens à l'objet de mon amendement. Loin d'ébranler la loi du 20 novembre 1873, mon amendement a, au contraire, pour but de la compléter et de l'affermir. Qu'a voulu la loi du 20 novembre ? Elle a voulu donner la stabilité au pouvoir, et la sécurité au pays. La sécurité du pays !... Cette sécurité sera complète, sans 'doute, tant que le pays aura à sa tête le loyal et vaillant maréchal duc de Magenta... (Légères rumeurs sur quelques bancs à gauche); mais pour que cette sécurité dure, il ne faut pas dire que le régime que vous avez établi ne durera que sept ans, comme l'a dit la commission. Sept ans de sécurité pour le pays, c'est beaucoup sans doute ; mais quand vous dites que cela ne durera que sept ans, il semble que ce ne soit plus rien ; quand vous marquez un terme, il semble qu'on y touche. (Approbation à gauche). »

M. le marquis de Franclieu : « C'est pour cela que la royauté est indispensable ! »

M. le général baron de Chabaud La Tour, ministre de l'intérieur : « Alors, c'est la République définitive que vous voulez ! Dites-le franchement ! »

M. Henri Wallon : « Dire que le provisoire durera sept ans, ce n'est pas faire cesser le malaise, c'est le faire durer. (Nouvelle approbation à gauche.) [...] Le projet de la commission, c'[était] l'organisation du provisoire ; eh bien, le pays est las du provisoire. (Très bien ! très bien ! à gauche.)

M. le ministre de l'intérieur : « Si vous voulez voter la République définitive, dites-le ! »

[...]

M. Henri Wallon : « Oui ! l'empire, c'est la guerre. Le premier empire est né de la guerre, a vécu par la guerre, et est tombé par la guerre. Il est né, il a vécu et il est tombé glorieusement. Le second empire avait dit : l'empire, c'est la paix ! Mais comme il ne s'était établi qu'en violant son serment, il n'a pas tenu davantage sa parole. (Très bien ! Bravos à gauche.) Il a troublé l'Europe pour faire diversion aux questions intérieures ; il a maudit les traités de 1815 et il est arrivé à faire établir autour de nous des frontières tout autrement menaçantes. (Approbation à gauche.) Il est tombé par la guerre et je ne veux pas rappeler dans quels désastres. Quant au troisième empire, s'il y avait un troisième empire, il se présenterait assurément avec un langage tout pacifique et, j'ajoute, avec des intentions pacifiques ; mais il ne serait pas plutôt établi qu'il verrait se dresser devant lui l'opposition qui lui crierait : Qu'as-tu fait de l'Alsace et de la Lorraine ? (Bravos à gauche.) Devant ce spectre de nos provinces mutilées et pour échapper à ce cri vengeur, il se jetterait follement dans la revanche, et il consommerait la ruine de la France. (Très bien ! très bien ! à gauche.). C'est l'intérêt de la France même qui veut savoir sous quel régime elle doit vivre ; c'est notre intérêt aussi comme représentation nationale.

Nous sommes des constituants, nous avons promis de ne point nous séparer sans donner une constitution à la France. Quel est le propre d'une constitution ? C'est, que plus on avance,

plus la confiance s'accroît par le fait même de sa durée. Ici, au contraire, à mesure même qu'on avancerait, la confiance irait diminuant, car à mesure qu'on avancerait on approcherait du terme où tout serait remis en question, où les pouvoirs du Président de la République cesseraient, et où on ne saurait ce que deviendrait la Constitution de la France. (Assentiment à gauche.) Il faut donc sortir du provisoire. Mais comment ?

Je ne connais, messieurs, que trois formes de gouvernement : la monarchie, la république, l'empire. L'empire, personne n'a osé vous proposer de le voter. La monarchie est-elle possible ? [...] Je n'en veux pas juger par moi-même, mais j'en juge par l'opinion de ceux qu'on peut regarder comme les plus fidèles et les plus dévoués défenseurs de la monarchie.

Si la monarchie était possible en novembre 1873, pourquoi l'honorable M. Lucien Brun et ses amis ont-ils voté la loi du 20 novembre ? Si la monarchie est possible aujourd'hui pourquoi l'honorable M. de Carayon La Tour a-t-il demandé qu'on ne passait point à une deuxième délibération sur la loi que nous discutons aujourd'hui ? C'était le moment, au contraire, de venir proposer la monarchie, d'exposer son programme et de voir si l'Assemblée était en disposition de l'accepter. (Très bien ! très bien ! à gauche.) Le vote de la loi du 20 novembre 1873 par les royalistes est la preuve qu'ils ne croyaient pas la monarchie possible de longtemps. Si l'on pensait qu'elle sera plus possible à l'échéance du 20 novembre 1880, je dis que c'est une erreur profonde. Ceux-là seuls seront prêts alors qui sont prêts aujourd'hui, et leurs chances seront accrues de toutes celles que vous aurez perdues en vous obstinant à maintenir le pays dans le provisoire. (Marques d'approbation à gauche.) Mais, dira-t-on, vous proclamez donc la république ?

Messieurs, je ne proclame rien... (Exclamations et rires à droite) , je ne proclame rien, je prends ce qui est. (Très bien ! très bien ! sur plusieurs bancs à gauche.) J'appelle les choses par leur nom ; je les prends sous le nom que vous avez accepté, que vous acceptez encore... (Très bien ! à gauche. - Rumeurs à droite), et je veux faire que ce Gouvernement qui est, dure tant que vous ne trouverez pas quelque chose de mieux à faire. Mais, dira-t-on, vous n'en faites pas moins la république ! A cela je réponds tout simplement : Si la république ne convient pas à la France, la plus sûre manière d'en finir avec elle, c'est de la faire. (Exclamations et rires ironiques à droite.) A l'heure qu'il est, la république prend pour elle toutes les bonnes valeurs ; et s'il y a quelque mauvais billet, c'est le parti monarchique qui l'endosse. Si l'emprunt réussit d'une manière prodigieuse, c'est que nous sommes en République. (Dénégations sur plusieurs bancs à droite.)

Eh bien, je demande que la République ait la responsabilité complète de ce qui arrive. Je lui souhaite les meilleures chances, et je suis décidé à faire qu'elle les ait les meilleures possible. Je crois, messieurs, que c'est là le devoir de tout bon citoyen.

Dans la situation où est la France, il faut que nous sacrifions nos préférences, nos théories. Nous n'avons pas le choix. Nous trouvons une forme de Gouvernement, il faut la prendre telle qu'elle est ; il faut la faire durer. Je dis que c'est le devoir de tout bon citoyen. J'ajoute, au risque d'avoir l'air de soutenir un paradoxe, que c'est l'intérêt même du parti monarchique.

En effet ou la République s'affermira avec votre concours et donnera à la France le moyen de se relever et de recouvrer sa prospérité, de reprendre sa place dans le monde, et alors vous ne pourrez que vous réjouir du bien auquel vous aurez contribué ; ou bien votre concours même sera insuffisant ; on trouvera qu'il n'y a pas assez de stabilité dans le pouvoir, que les affaires ne reprennent pas, et alors, après une épreuve loyale, le pays reconnaissant des sacrifices d'opinion que vous aurez fait, du concours que vous aurez apporté à la chose publique, sera plus disposé à suivre vos idées, et ce jour là vous trouverez le concours de ceux qui, aujourd'hui, ont une autre opinion, mais qui, éclairés par l'expérience et voulant

comme nous, avant tout, le bien du pays, vous aideront à faire ce que le pays réclame. Ma conclusion, messieurs, c'est qu'il faut sortir du provisoire. Si la monarchie est possible, si vous pouvez montrer qu'elle est acceptable, proposez-la. (Très bien ! à gauche.) [...] Mais il ne dépend pas malheureusement de vous, ici présents, de la rendre acceptable. [...] Je vous dis : Constituez le gouvernement qui se trouve maintenant établi et qui est le gouvernement de la république. [...]

Je ne vous demande pas de le déclarer définitif. Qu'est-ce qui est définitif ? Mais ne le déclarez pas non plus provisoire. Faites Un Gouvernement qui ait en lui les moyens de vivre et de se continuer, qui ait aussi en lui les moyens de se transformer, si le besoin du pays le demande, de se transformer, non pas à une date fixe comme le 20 novembre 1880, mais alors que le besoin du pays le demandera, ni plus tôt ni plus tard. Voilà, messieurs, quel était l'objet de mon amendement. »

M. le président : « Je donne de nouveau lecture de l'amendement de M. Wallon, avec la modification que M. Wallon y a apportée et qu'il a indiquée à la tribune : Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et par la Chambre des députés, réunis en Assemblée nationale. Il est nommé pour sept ans. Il est rééligible. »

M. le président : « Voici le résultat du dépouillement du scrutin, vérifié par MM. les secrétaires :

Nombre des votants..... 705
Majorité absolue..... 353
Pour l'adoption..... 353
Contre..... 352
L'Assemblée nationale a adopté. »

Les dérives du régime parlementaire

Doc. 3 : Message présidentiel de Jules Grévy aux députés le 6 février 1879

« Messieurs les députés,

L'assemblée nationale, en m'élevant à la présidence de la République m'a imposé de grands devoirs. Je m'appliquerai sans relâche à les accomplir, avec le concours du Sénat et de la Chambre des députés.

Soumis avec sincérité à la grande loi du régime parlementaire, je n'entrerais jamais en lutte contre la volonté nationale, (applaudissements et bravo), contre la volonté nationale exprimée par ses organes constitutionnels (applaudissements). [...]

C'est par cette politique que les grands pouvoirs de la République, toujours unis, toujours animés du même esprit, marchant toujours avec sagesse, feront porter ses fruits naturels au gouvernement que la France, instruite par ses malheurs, s'est donné comme seul qui puisse assurer son repos et travailler utilement au développement de sa prospérité, de sa force et de sa grandeur. »

Doc. 4 : Intervention de M. Paul Reynaud à l'Assemblée nationale constituante, 28 septembre 1946

« Le minimum que le peuple français a le droit d'exiger d'une Constitution nouvelle, c'est de ne pas y retrouver les tares du régime d'avant la guerre. Quelles étaient ces tares ? *(Rires et applaudissements au centre et à droite.)*

Elles provenaient toutes d'un vice fondamental que tous les hommes d'État de la Troisième République ont souligné : le pouvoir législatif opprimait le pouvoir exécutif, et il l'opprimait de deux manières. D'abord en renversant les ministères comme des châteaux de cartes, à telles enseignes que nous avons eu, pendant les soixante-dix années de la Troisième République, cent huit ministères, alors que l'Angleterre n'en a eu que vingt et un. [...] Par ailleurs, le pouvoir législatif imposait au pouvoir exécutif des dépenses nuisibles au crédit de l'État. [...]

L'instabilité ministérielle est un mal dont le remède était écrit dans la Constitution de 1875 : c'était la dissolution de la Chambre avec le concours du Sénat. Malheureusement, nous avons eu un maréchal - déjà ! - et le résultat a été que ce ressort de la Constitution de 1875 n'a plus jamais joué depuis le maréchal de Mac-Mahon.

Que penser de la disposition du projet qui institue la dissolution ? [...] Nous sommes tous bien d'accord: les dispositions prises en ce qui concerne la dissolution n'auront aucune efficacité. [...]

Vous voulez que l'on continue à montrer la France du doigt comme le pays qui est incapable d'assurer la stabilité ministérielle. Vous voulez que nous retombions à cet égard dans l'ornière de la III^e République. C'est cela votre " neuf " !

Vous voyez donc, Mesdames, Messieurs, que, sur tous les tableaux, le projet qui vous est soumis a diminué les droits du pouvoir exécutif. Or, le problème était précisément de les accroître et de mettre fin à l'écrasement du pouvoir exécutif par le pouvoir législatif.

Ma conclusion est que vous avez tourné le dos à la solution du problème constitutionnel français. En tous cas, vous laissez subsister d'une façon évidente la tare d'avant-guerre, c'est-à-dire l'instabilité ministérielle. »

Le maintien de l'instabilité gouvernementale sous la IV République

Doc. 5 : SENNEP, Vincent Auriol, *Le Figaro*, 9 septembre 1948



Vincent Auriol vu par le dessinateur Sennep

Le Figaro, 9 septembre 1948.

THÈME 5 : LA V^o RÉPUBLIQUE – UN RÉGIME PARLEMENTAIRE SPÉCIFIQUE

« Une Constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique. »

[Charles de Gaulle, conférence de presse, 31 janvier 1964]

Résumé : La longévité des institutions mises en place en 1958 tient à ce qu'elles ont su évoluer. Au-delà des transformations du texte constitutionnel, la V^o République a montré sa capacité d'adaptation à des contextes politiques très divers (alternance, cohabitation,...). Elle apparaît comme un régime hybride, présentant simultanément des caractéristiques propres au régime parlementaire et au régime présidentiel. Aujourd'hui, même si certains dénoncent une « crise de la démocratie » française, les grands traits du régime, qui ont su assurer la stabilité gouvernementale (rôle du Président, « parlementarisme rationalisé »,...) semblent encore solides et viables.

Objectifs : Obtenir les repères historiques nécessaires à la compréhension de la vie politique sous la V^o République ; comprendre les interactions entre théorie constitutionnelle et fonctionnement concret des institutions politiques

Conseils méthodologiques : Suivi de l'actualité éclairé par les connaissances fondamentales

Mots-clés : Parti majoritaire/minoritaire, régime semi-présidentiel, cohabitation, domaine partagé/réservé, responsabilité pénale du chef de l'État, droit de dissolution, fait majoritaire

Textes importants :

- Articles 5, 8, 12, 16, 20 et 21 de la Constitution
- Loi constitutionnelle du 3 juin 1958 portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution
- Loi constitutionnelle du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct
- Loi constitutionnelle du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République

Documents fournis

- Liste récapitulative des Présidents et des Premiers ministres sous la V^o République
- DUVERGER M., « Une Constitution stabilisée ? », *Le Monde*, 31 janvier 1964
- Conférence de presse du Général De Gaulle, 31 janvier 1964 (extraits)
- FRÉMONT A.-L., « La VI^o République en six principes », *Le Figaro*, 4 mai 2013

Documents fondamentaux non fournis et à rechercher

- Contenu de la rubrique « **textes importants** » : toutes les ressources sont accessibles par internet (privilégiez si possible les sites officiels tels que assemblee-nationale.fr, legifrance.fr,...) ; la Constitution est accessible en ligne **ou** publiée chez Dalloz (F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, coll. « A Savoir », 2012, 2,85 €)

Bibliographie indicative

- Précis Dalloz, *Droit constitutionnel*, L. FAVOREU (dir.), 2013, 15^e édition (principalement pp. 565 à 584)
- *Les grandes dates de la V^e République*, R. GHEVONTIAN, Coll. « A savoir » (petits livres), Dalloz, 2012
- *Histoire de la V^e République, 1958-2012*, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, J.-J. CHEVALLIER, Coll. « Classic », Dalloz, 2012, 14^e édition
- « Immuable V^e République », G. CARCASSONNE, *Pouvoirs* n°126, septembre 2008, pp. 27-35

Exercices

1. Définissez les notions fondamentales suivantes :

- **Parti majoritaire/minoritaire**
- **Fait majoritaire**
- **Régime semi-présidentiel**
- **Cohabitation**
- **Domaine partagé/réservé**
- **Responsabilité pénale du chef de l'État**
- **Droit de dissolution**

2. Questions :

- **Retracez dans les grandes lignes la naissance de la V^e République.**
- **Quels sont les 5 principes posés par la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 ?**
- **Sous la V^e République, le Président peut-il révoquer le Premier ministre ?**

3. Dissertation : « **La V^e République : rupture ou continuité ?** »

Les Premiers ministres de la V^e République

Premier ministre	Nommé par	Appartenance politique	Début et fin des fonctions	Nombre de gouvernements	Cause de la cessation des fonctions
Michel Debré	Ch. de Gaulle	UNR (parti gaulliste)	8 juan. 1959 14 avr. 1962	1	Démission
Georges Pompidou	Ch. de Gaulle	Gaulliste	24 avr. 1962 30 juil. 1968	4	Démission après élections législatives + refus de renouvellement
Maurice Couvê de Murville	Ch. de Gaulle	UDR (parti gaulliste)	10 juil. 1968 1 jan. 1969	1	Démission après élection présidentielle
Jacques Chaban-Delmas	G. Pompidou	UDR (parti gaulliste)	21 jan. 1969 5 juil. 1972	1	Démission - révoocation
Pierre Messmer	G. Pompidou	UDR (parti gaulliste)	5 juil. 1972 27 mai 1974	3	Démission après élection présidentielle
Jacques Chirac	V. Giscard d'Estaing	UDR (parti gaulliste)	27 mai 1974 25 avr. 1976	1	Démission
Raymond Barre	V. Giscard d'Estaing	Majorité présidentielle (jeun UDR)	25 avr. 1976 21 mai 1981	3	Démission après élection présidentielle
Pierre Mauroy	F. Mitterrand	PS	21 mai 1981 17 juil. 1984	4	Démission ou démission - révoocation ?
Laurent Fabius	F. Mitterrand	PS	17 juil. 1984 20 mars 1986	1	Démission après élections législatives
Jacques Chirac	F. Mitterrand	RPR	20 mars 1986 13 mai 1988	1	Démission après élection présidentielle
Michel Rocard	F. Mitterrand	PS	13 mai 1988 12 mai 1991	2	Démission - révoocation
Edith Cresson	F. Mitterrand	PS	12 mai 1991 16 mai 1993	1	Démission - révoocation
Pierre Bérégovoy	F. Mitterrand	PS	2 avr. 1992 29 mars 1994	1	Démission après élections législatives
Edouard Balladur	F. Mitterrand	RPR	29 mars 1994 17/05/1995	1	Démission après élection présidentielle
Alain Juppé	J. Chirac	RPR	17 mai 1995 2 juin 1997	2	Démission après élections législatives
Lionel Jospin	J. Chirac	PS	2 juin 1997 6 mai 2002	1	Démission après élection présidentielle
Jean-Pierre Raffarin	J. Chirac	UMP	6 mai 2002 31 mai 2005	3	Démission - révoocation
Dominique de Villepin	J. Chirac	UMP	31 mai 2005 17 mai 2007	1	Démission après élection présidentielle
François Fillon	N. Sarkozy	UMP	17 mai 2007 15 mai 2012	3	Démission après élection présidentielle
Jean-Marc Ayrault	F. Hollande	PS	15 mai 2012	1	

(1) Périodes de cohabitation

« Les partisans du régime parlementaire qui voudraient revenir sur la réforme de 1962, les partisans du régime présidentiel qui voudraient la compléter par la suppression du premier ministre, doivent se rendre à l'évidence : ils n'ont, ni les uns ni les autres, guère espoir d'aboutir dans un avenir proche. Avant 1962, les institutions de la Cinquième République avaient peu de chances de survivre à leur fondateur : le consulat risquait fort de disparaître avec le consul. Depuis, la situation est renversée.

Quand les communistes réclament une Constituante pour rétablir le régime parlementaire et la représentation proportionnelle - c'est-à-dire les institutions de 1946 dans leur forme originelle, - ils méconnaissent la volonté de la plupart des Français. Faire campagne sur ce thème, c'est se condamner à une écrasante défaite (...).

Faute de pouvoir supprimer le choix national du chef de l'État, d'autres rêvent de le rendre inoffensif en faisant élire une personnalité apolitique et indiscutable (...), qui serait à l'Élysée un président soliveau, à l'abri duquel le premier ministre pourrait gouverner tout à loisir. Cet espoir n'est pas plus réaliste. (...) En choisissant un président, les Français entendent désigner le chef véritable de l'exécutif, et non pas un personnage décoratif préposé seulement à l'ornement des cérémonies nationales. D'autre part, l'hôte de l'Élysée sera porté naturellement à exercer un pouvoir réel, à cause de l'autorité qu'il tirera de son investiture nationale. En ce sens, une étape irréversible a été franchie dans la direction d'un véritable régime présidentiel.

Mais les partisans d'un tel régime ne doivent pas croire qu'une autre étape pourra suivre rapidement. La réforme de 1962 n'a pas seulement stabilisé la Constitution par rapport aux tentatives de restauration parlementaire. Elle l'a également stabilisée par rapport aux efforts de développement présidentiel (...).

L'opinion publique est lasse des révisions constitutionnelles. On peut lui proposer d'aménager la Charte actuelle sur tel ou tel point précis, dont la nécessité lui apparaisse évidente - par exemple, le raccourcissement du mandat présidentiel pour le faire coïncider avec le mandat législatif. Elle n'admettrait guère qu'on bouleverse l'ensemble du système (...).

En second lieu, un candidat à la présidence se mettrait dans une situation fautive vis-à-vis de l'opinion s'il proclamait sa volonté de supprimer le premier ministre et d'en exercer lui-même les attributions, élément décisif pour l'établissement d'un vrai régime présidentiel. Il serait impossible de faire comprendre à l'électeur moyen qu'une telle concentration de l'autorité gouvernementale dans les mains du chef de l'État n'augmenterait pas ses pouvoirs, mais contribuerait au contraire à les mieux équilibrer à l'égard du Parlement. Aux yeux du public, la réforme aurait un sens contraire : elle paraîtrait comme une tentative pour développer encore la puissance du président, qu'on juge déjà trop grande. Alors l'accusation de faire du gaullisme sans de Gaulle - et même du super gaullisme - prendrait quelque consistance.

La Constitution de 1958-1962 pourrait donc s'appliquer après de Gaulle, au prix de quelques modifications de détail et, surtout, d'une interprétation différente. Celle qu'a proposée M. Gaston Defferre au congrès de Marseille est la plus probable. Les bases de l'action du gouvernement seraient définies par le président de la République au moment de son élection, les citoyens étant ainsi appelés à choisir en même temps une politique et l'homme qui en garantirait l'application. Le premier ministre et les ministres assureraient la mise en œuvre de cette politique dans le détail, par leurs prérogatives dans le gouvernement et leurs contacts avec le Parlement (...). La coïncidence du mandat présidentiel et du mandat parlementaire - au moyen d'une réforme constitutionnelle limitée - deviendrait alors un élément fondamental du système, qui se résume dans une formule claire : " un président, un gouvernement, une

législature " .

(...) Toutefois, l'application d'un tel système butera devant un obstacle fondamental, qui tient au défaut majeur de la Constitution actuelle : la difficulté d'établir des relations satisfaisantes entre un chef de l'État plus proche du type américain que du type français de 1875 ou de 1946 et un premier ministre qui reste responsable devant les députés. Celui-ci sera naturellement tenté de s'appuyer sur l'Assemblée nationale pour résister au président, qui le nomme mais ne peut le révoquer. Il pourra invoquer pour ce faire la lettre de la Constitution, qui le charge de " diriger l'action du gouvernement " (article 21), bien que la présidence du conseil des ministres et le droit de signer les décrets fassent du président de la République le chef véritable de ce gouvernement. Il utilisera aussi les vieux réflexes parlementaires, les vieilles habitudes suivies pendant quatre-vingt-cinq ans, pour essayer de confiner l'hôte de l'Élysée dans une magistrature plus morale que politique. Au contraire, ce dernier s'appuiera naturellement sur le peuple qui l'a élu pour faire pièce à ces tentatives de restauration. Tous les éléments du conflit sont en place dans une Constitution qui oblige diaboliquement à vivre ensemble deux hommes dont elle fait des rivaux naturels.

Il est souhaitable que ce conflit puisse être surmonté. Choquant en théorie, un système politique qui combinerait le gouvernement de législature et le régime présidentiel serait en pratique plus efficace que la rigide séparation des pouvoirs du présidentielisme américain, laquelle aboutit à un certain immobilisme. Le problème est de savoir si un tel système est viable, c'est-à-dire si un *modus Vivendi* pourra s'établir entre un président dont l'élection nationale fait le chef de l'exécutif, et un premier ministre que la Constitution laisse responsable devant les députés : faute de quoi, il faudra supprimer le premier ministre, ou du moins sa responsabilité parlementaire. La solution n'est pas évidente à l'avance. Tout dépendra finalement des habitudes prises, du style employé, des traditions créées dans les premières années de l'après-gaullisme. A tout prendre, la Constitution américaine de 1787 n'était guère plus viable que la Constitution française de 1958-1962 : elle doit sa pérennité à ses premiers présidents, plus qu'à son texte ».

« Je vous répondrai qu'une Constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique.

(...) Quant à la répartition des pouvoirs, elle a été observée suivant ce que prévoit notre Constitution. Les rôles attribués respectivement : au Président, garant du destin de la France et de celui de la République, chargé par conséquent de graves devoirs et disposant de droits étendus ; au gouvernement, nommé par le chef de l'État, siégeant autour de lui pour la détermination et la mise en œuvre de la politique et dirigeant l'administration ; au Parlement, exerçant le pouvoir législatif et contrôlant l'action du ministère, ont été remplis ainsi que l'exigeaient la volonté du pays, les conditions où nous nous trouvons, l'obligation de mener les affaires d'une manière active, ferme et continue.

Il est vrai que, concurremment avec l'esprit et avec le texte, il y a eu la pratique. Celle-ci a naturellement tenu pour une part aux hommes. Pour ce qui est du chef de l'État, il est bien évident que son équation personnelle a compté et je doute que, dès l'origine, on ne s'y attendît pas. Quant aux ministres, et d'abord, aux Premiers : successivement Monsieur Michel Debré et Monsieur Georges Pompidou, ils ont agi avec une évidente efficacité, mais chacun à sa façon et qui n'était pas la même. Le Parlement a imprimé à sa tâche et à son attitude un caractère différent, suivant que, dans l'actuel régime, il ait vécu sa première ou sa deuxième législature. Il faut dire aussi que nos institutions ont eu à jouer, depuis plus de 5 ans, dans des conditions très variables, y compris à certains moments sous le coup de graves tentatives de subversion. Mais, justement, l'épreuve des hommes et des circonstances a montré que l'instrument répond à son objet (...).

Parce que la France est ce qu'elle est, il ne faut pas que le Président soit élu simultanément avec les députés, ce qui mêlerait sa désignation à la lutte directe des partis, altérerait le caractère et abrégierait la durée de sa fonction de chef de l'État. D'autre part, il est normal chez nous que le Président de la République et le Premier Ministre ne soient pas un seul et même homme. (...) En effet, le Président, qui, suivant notre Constitution, est l'homme de la nation, mis en place par elle-même pour répondre de son destin ; le Président, qui choisit le Premier Ministre, qui le nomme ainsi que les autres membres du gouvernement, qui a la faculté de le changer, soit parce que se trouve accomplie la tâche qu'il lui destinait et qu'il veuille s'en faire une réserve en vue d'une phase ultérieure, soit parce qu'il ne l'approuverait plus ; le Président, qui arrête les décisions prises dans les conseils, promulgue les lois, négocie et signe les traités, décrète, ou non, les mesures qui lui sont proposées, est le chef des armées, nomme aux emplois publics ; le Président qui, en cas de péril, doit prendre sur lui de faire tout ce qu'il faut ; le Président est évidemment seul à détenir et à déléguer l'autorité de l'État. Mais, précisément, la nature, l'étendue, la durée de sa tâche, impliquent qu'il ne soit pas absorbé, sans relâche et sans limite, par la conjoncture politique, parlementaire, économique et administrative. Au contraire, c'est là le lot, aussi complexe et méritoire qu'essentiel, du Premier Ministre français (...).

Notre Constitution est bonne. Elle a fait ses preuves depuis plus de 5 années (...). Sans doute, d'autres circonstances et d'autres hommes donneront-ils plus tard à son application un tour, un style plus ou moins différents (...) Mais le pays, lui, a choisi, et je crois, pour ma part, qu'il l'a fait définitivement ».

« Jean-Luc Mélenchon a appelé à manifester dimanche 5 mai, entre Nation et Bastille à Paris, « contre l'austérité et pour la VI^e République ». Cette dernière sonnerait la fin de la présidentialisation du système politique français, et la mise en place d'une démocratie participative. Les six clés pour comprendre. (...)

1. Mettre fin à la « tour d'ivoire présidentielle ». Pour les partisans de la VI^e République, la sur-présidentialisation du système politique – qui n'a pas d'équivalent en Europe – n'est plus en accord avec la société actuelle. Selon eux, l'exercice solitaire du pouvoir, parfois qualifiée de « monarchie présidentielle », augmente la bipolarisation du système et entrave la recherche du consensus politique. (...) Les défenseurs de la VI^e République veulent un Président arbitre, qui fixe les grandes lignes sans être omniprésent... Et qui soit un justiciable ordinaire.

2. Rendre au gouvernement tout son pouvoir exécutif. Le Premier ministre est devenu un « collaborateur » du Président, pour reprendre les mots de l'ancien Président Nicolas Sarkozy. Toutefois, « le concept du Premier ministre collaborateur était déjà opératoire sous Charles De Gaulle, qui a lui-même modifié la lettre de la V^e République, rappelle Jean Guarrigues, professeur d'histoire contemporaine à l'Université d'Orléans, et spécialiste d'histoire politique. Par exemple, De Gaulle a demandé à son Premier ministre Michel Debré de démissionner en 1962, quand ce dernier était hostile aux accords d'Évian ». Les défenseurs de la VI^e République veulent que le gouvernement ait davantage de manœuvre d'exécutions.

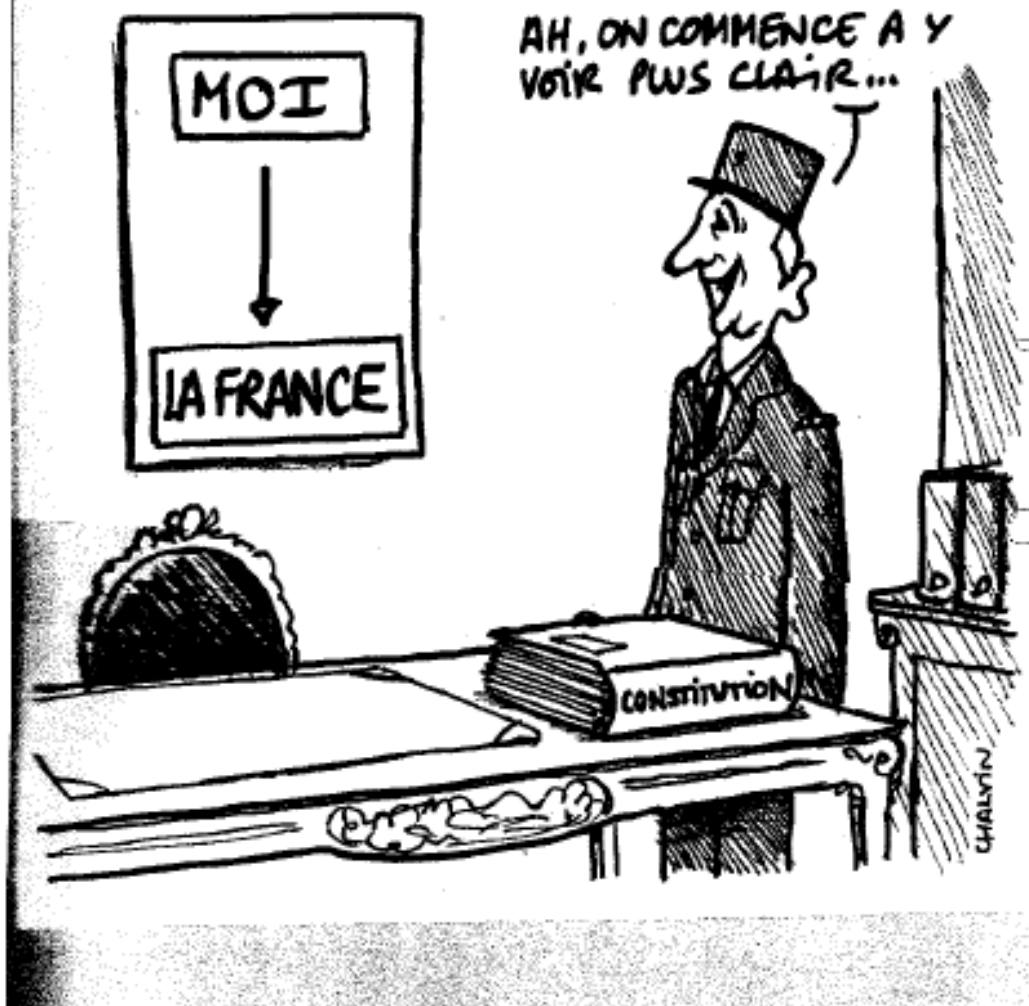
3. Mettre en place un « régime parlementaire ». (...) Pour les partisans de la VI^e République, le Parlement doit opérer un contrôle permanent du gouvernement, avec des moyens renforcés. « On peut notamment envisager que les conditions de la motion de censure soient modifiées, et que celle-ci soit adoptée à la majorité relative et non plus à la majorité absolue », suppose Jean Garrigues.

4. Se doter de représentants plus représentatifs. Le Parlement doit exprimer les voix plurielles des citoyens. Pour cela, plusieurs pistes sont avancées : l'introduction de la proportionnelle dans le mode de scrutin législatif, la mise en place du mandat unique,... Mais aussi, rappelle l'historien, « le respect de la parité et de la mixité sociale ».

5. S'appuyer sur la participation citoyenne. « Nous voulons renforcer et amplifier la souveraineté directe du peuple », est-il écrit dans *L'Humain d'abord* (Front de Gauche). L'ouvrage précise que la démocratie participative « s'appliquera à l'élaboration des lois, à la mise en œuvre des grandes politiques publiques et à la gestion des collectivités territoriales » et que les référendums pourront être initiés « par voie de pétition ». Certains évoquent également la possibilité de remettre le mandat d'un élu en jeu, si la moitié des électeurs le demande, par exemple.

6. Instaurer davantage de transparence. Assurer la transparence de la vie politique est un des grands principes défendus par les partisans de la VI^e République. L'actuel ministre du Redressement productif, Arnaud Montebourg, proposait notamment en 2012 « la création d'une Agence indépendante du gouvernement, données.gov, chargée de mettre en ligne la totalité des informations des administrations publiques y compris celles relatives aux dépenses publiques, non couvertes par le secret lié aux intérêts de la défense nationale, la diplomatie, les enquêtes judiciaires, la vie privée. »

Et de Gaulle créa la cinquième...



SÉANCE N° 6 : LA V° RÉPUBLIQUE
LES RAPPORTS ENTRE POUVOIR EXÉCUTIF ET POUVOIR LÉGISLATIF

Résumé : En réaction à l'instabilité institutionnelle caractéristique des III^o et IV^o Républiques, la Constitution du 4 octobre 1958 met en place un parlementarisme rationalisé. Le pouvoir exécutif, composé du Président de la République et du Premier ministre et de son gouvernement, sort renforcé de l'organisation des pouvoirs telle qu'elle existe sous la V^o République. Le pouvoir législatif, composé de l'Assemblée nationale et du Sénat, devient quant à lui le pouvoir en retrait. C'est dans ce contexte juridique qu'il faut appréhender les relations entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif sous la V^o République, que ce soit au niveau de la procédure législative, de la répartition des compétences ou encore des moyens d'action réciproques qui permettent à chaque pouvoir de remettre en cause l'existence de l'autre. Ces relations ne sont pas figés : leur pratique dépend tant des rapports de force politiques – entre majorité et opposition, au sein même de la majorité – que des évolutions institutionnelles qui sont susceptibles d'intervenir – en témoigne la grande réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 dont l'un des principaux objectifs est la revalorisation du pouvoir législatif.

Objectifs : Comprendre la place accordée et occupée par le pouvoir législatif et par le pouvoir exécutif dans la Constitution de la V^o République. Maîtriser les grandes étapes de la procédure législative, y compris le rôle tenu par le pouvoir législatif et par le pouvoir exécutif dans ce processus. Maîtriser les moyens d'action réciproques existant entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif

Conseils méthodologiques : C'est l'ultime séance du semestre ! Avant de se lancer dans les règles relatives aux rapports entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif sous la V^o République, il est nécessaire de maîtriser certaines bases fondamentales : la définition et composition du pouvoir exécutif comme du pouvoir législatif, la manière dont les pouvoirs sont abordés par le régime mis en place par la Constitution de 1958 en réaction à l'histoire constitutionnelle française.

Articles-clés de la Constitution :

- Fonctions des pouvoirs exécutif et législatif : art. 5, art. 20, art. 21, art. 24
- Répartition des compétences entre les pouvoirs exécutif et législatif : art. 34, art. 37
- Dispositions applicables à la procédure législative : art. 10, art. 39, art. 40, art. 41, art. 44, art. 45, art. 48
- Moyens d'action réciproque entre les pouvoirs : art. 12, art. 49

Documents fournis

- AVRIL P., « La place du parlement dans la constitution de 1958 », *La Constitution en 20 questions*, site du Conseil constitutionnel
- CARCASSONNE G., *La Constitution*, Paris, Seuil, coll. Points, 11^{ème} édition, 2013, 466 pages – commentaire de l'article 12 de la Constitution, pp. 99-104.
- CARCASSONNE G., *La Constitution*, Paris, Seuil, coll. Points, 11^{ème} édition, 2013, 466 pages – commentaire de l'article 49 de la Constitution, pp. 240-252.
- FRANCOIS B., « Changer de régime avec une VI^e République », *Le Monde*, 3 mai 2013

Documents complémentaires

- FAVOREU L. et *alii*, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. Précis, 15^{ème} édition, 2012, 1054 pages
- GIUMMARRA S., OLIVA E., *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, coll. Aide-mémoire, 7^{ème} édition, 2011, 370 pages.
- *La Constitution en 20 questions*, présentations disponibles sur le site du Conseil constitutionnel :
<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-de-1958-en-20-questions/la-constitution-en-20-questions.17418.html>
- *La Ve République et ses Monarques*, Documentaire vidéo de Michèle Dominici, Arte France et Nova production, 58 minutes
- La procédure législative expliquée par l'Assemblée nationale : http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/fiche_32.asp
- Les caractères généraux du Parlement expliqués par l'Assemblée nationale : http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/fiche_4.asp
- *Site de l'Assemblée nationale, espace junior*, <http://www.assemblee-nationale.fr/juniors/>

Exercices

1. Définissez les notions fondamentales suivantes : **Bicamérisme ; Assemblée nationale / Sénat ; Président de la République / Premier ministre / Gouvernement ; Initiative de la loi ; Navette parlementaire ; Droit d'amendement ; Parlementarisme rationalisé ; Droit de dissolution / article 12 de la Constitution ; Responsabilité politique du gouvernement / article 49 de la Constitution**
2. Questions :
 - **En quoi la V^o République a mis en place un parlementarisme rationalisé ?**
 - **Comment est composé le Parlement sous la V^o République ?**
 - **Quelles sont les grandes étapes de la procédure législative en France ?**
 - **Quelle est l'influence de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur les rapports entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif ?**
 - **L'opposition a-t-elle un rôle à jouer au sein du pouvoir législatif ?**
3. Sujet de dissertation : **« La responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement : forces et faiblesses du régime parlementaire. »**

Composé de l'Assemblée nationale et du Sénat, le Parlement “vote la loi. Il contrôle le Gouvernement et évalue les politiques publiques” (article 24 de la Constitution dans la rédaction de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008).

Le bicamérisme établi par la Constitution de 1958 est inégalitaire, en ce sens que l'Assemblée nationale a “le dernier mot” en matière législative lorsqu'elle est en désaccord avec le Sénat (mais pas en matière constituante où l'égalité s'applique) et qu'elle peut seule mettre en cause la responsabilité du Gouvernement.

Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder 577, sont élus au suffrage universel direct ; l'Assemblée est renouvelée intégralement tous les cinq ans, sauf si la législature est interrompue par une dissolution : les prochaines élections législatives auront lieu normalement en juin 2012. Les sénateurs, dont le nombre ne peut excéder 348, sont élus pour six ans au suffrage indirect par les membres des assemblées des collectivités territoriales dont le Sénat assure la représentation ; il est permanent et se renouvelle par moitié tous les trois ans, le prochain renouvellement ayant lieu en septembre 2011.

La Constitution de 1958 a apporté deux innovations majeures par rapport aux Républiques précédentes : l'attribution au Gouvernement de prérogatives importantes dans la direction des travaux des assemblées (ce qu'on appelle le parlementarisme rationalisé) et le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel dans des domaines qui relevaient antérieurement de la seule souveraineté parlementaire.

1) Le parlementarisme rationalisé

a) En dépit du vocabulaire courant qui parle du “législatif” et de “l'exécutif”, la loi a toujours été l'œuvre conjointe du Gouvernement et du Parlement, mais les difficultés que rencontrait le premier à faire voter ses projets par le second sous la IV^e République ont inspiré une série de dispositions visant à lui assurer la direction de l'activité législative. Après cinquante ans, il est apparu que ces contraintes pouvaient être allégées, compte tenu notamment du fait que, depuis 1962, le Gouvernement dispose d'une majorité disciplinée à l'Assemblée nationale. La révision constitutionnelle du 4 août 1995 avait déjà institué la session unique d'octobre à juin (alors qu'auparavant le Parlement ne siégeait pas de janvier à avril), mais la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a profondément modifié le dispositif de 1958 :

- l'ordre du jour (c'est-à-dire l'agenda des assemblées) est désormais partagé à égalité, alors que le Gouvernement disposait d'une priorité qui lui permettait de l'occuper presque exclusivement (article 48);
- la discussion en séance des projets s'engage désormais sur le texte de la commission compétente (dont le nombre est porté de six à huit) et non sur celui déposé par le Gouvernement (article 42);
- le Gouvernement ne pourra engager sa responsabilité sur le vote d'un texte, lequel est considéré comme adopté si une motion de censure n'a pas été votée (article 49, alinéa 3), que sur les lois de finances et de financement de la sécurité sociale, ainsi que sur un seul texte par session.

En revanche, les restrictions à l'initiative financière des parlementaires (article 40) et le vote bloqué qui permet au Gouvernement de demander un scrutin unique sur tout ou partie d'un texte en écartant les amendements qu'il refuse (article 44) sont maintenus, de même que la procédure

bicamérale qui permet au Gouvernement de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire en cas de désaccord entre les deux assemblées en vue de proposer un texte commun, et si la conciliation échoue de demander aux députés de statuer définitivement (article 45).

b) L'Assemblée nationale peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement et donc le contraindre à démissionner en adoptant une motion de censure à la majorité absolue de ses membres ou en refusant d'approuver une déclaration de politique générale. Une seule motion de censure a été adoptée, en 1962.

Dans les deux assemblées, le contrôle s'exerce par les questions des parlementaires, auxquelles une séance hebdomadaire au moins était réservée avant que la révision de 2008 ne prévoit qu'une semaine sur les deux de l'ordre du jour d'initiative parlementaire sera consacrée "au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques" (article 48) ; à cette occasion, des résolutions de caractère indicatif peuvent être votées. Le Parlement doit enfin être informé des interventions militaires extérieures dont il autorise la prolongation (article 35).

Le contrôle s'exerce également par la création de commissions d'enquête, de missions d'information et à travers l'activité des délégations permanentes, notamment celle de l'Union européenne qui peut proposer des résolutions sur les actes européens avant leur adoption (article 88-4).
[...]

Commentaire : Art. 12 de la Constitution

Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections.

Qui ? Le président de la République. Quand ? A peu près n'importe quand. Comment ? Par décret sans contreseing, après de simples consultations. Pourquoi ? Pour ce qu'il veut.

Commençons par les rares exigences. Avant de dissoudre, le chef de l'État doit officiellement consulter le Premier ministre (même démissionnaire, comme en 1962), le président de l'Assemblée nationale (seul cas dans la Constitution où est sadiquement requis l'avis d'une personnalité sur une décision qui va mettre fin à ses fonctions !) et le président du Sénat (qui, en 1962, eut avec le président de la République un entretien d'une trentaine de secondes). Et quand les trois diraient non, cela ne ferait pas obstacle au décret de dissolution.

Poursuivons par les rares interdits. Celui du dernier alinéa prévoit un intervalle minimal d'environ treize mois entre deux dissolutions : environ treize mois, et non douze, car le point de départ du délai n'est pas la première dissolution, mais les élections consécutives à celles-ci. Par ailleurs, l'Assemblée nationale ne peut pas être dissoute par le président de la République par intérim, ni en période de circonstances exceptionnelles.

S'agissant des effets, la Constitution prend prudemment soin d'interdire que la dissolution permette au chef de l'État d'écarter durablement l'Assemblée nationale. A cette fin, en premier lieu, les élections sont obligatoirement organisées dans un délai strict, quarante jours au plus, tout en permettant une véritable campagne électorale, vingt jours au moins. Ce délai s'applique au premier tour. En second lieu, l'Assemblée nationale se réunit de droit (sans donc, que soit nécessaire un décret présidentiel pour la convoquer) le deuxième jeudi qui suit son élection (le singulier indique qu'il s'agit du second tour, sauf si tous les députés sont élus sans exception dès le premier tour). Ainsi, la nouvelle législature est-elle aussitôt en mesure d'exercer ses pouvoirs, dont celui de renverser le gouvernement. Par ailleurs, si le deuxième jeudi se trouve en période de session mais que celle-ci s'achève normalement quelques jours plus tard, elle est prolongée de telle sorte que soient assurés les quinze jours de droit.

Le pouvoir présidentiel de dissolution est ainsi quasi discrétionnaire. Il a été utilisé aussi bien, dans sa facture la plus classique pour réagir à une censure du gouvernement par les députés (1962) qu'afin de retremper une légitimité qu'une crise sociale et politique d'importance avait mise à mal (1968), ou pour permettre aux Français de donner au Président nouvellement élu la majorité parlementaire sans laquelle son pouvoir eut été inconsistant (1981, 1988). Nul ne conteste que la dissolution soit un moyen démocratique et approprié de faire trancher un conflit grave par le suffrage universel. Nul ne conteste non plus qu'elle puisse être justifiée au lendemain de l'élection d'un président de la République issu d'une tendance opposée à celle qui compose la majorité parlementaire. Ses autres utilisations, plus tactiques, avaient été écartées jusqu'à la tentative aventureuse de 1997.

Au temps du septennat, tout président nouvellement élu devait dissoudre, afin d'assurer, pour cinq ans, la fidélité sans faille d'une majorité de députés qui lui devaient leur réélections. Mais tout président nouvellement élu ne voulait pas nécessairement dissoudre. Avec le quinquennat normalement, les élections législatives ont lieu de manière naturelle aussitôt après chaque élection présidentielle et il n'est donc pas nécessaire de les provoquer par une dissolution. Toutefois, si cette contemporanéité cessait pour une raison ou pour une autre,

alors tout président nouvellement élu sans que des législatives doivent intervenir aussitôt après devrait se résoudre à dissoudre.

La logique des institutions suppose une harmonie entre les majorités présidentielle et parlementaire. L'élection présidentielle ne suffit pas à l'assurer. Passé l'éphémère état de grâce, les failles peuvent apparaître rapidement entre le Président de la République et des députés qui, élus avant lui, ne lui doivent, ni n'attendent, rien de particulier. Ainsi, aux premières difficultés, les députés seront plus soucieux de leur réélection prochaine que de leur solidarité intime avec le chef de l'État. Celui-ci peut alors se trouver isolé, contesté par des frondes parlementaires plus ou moins graves, plus ou moins fréquentes, toujours usantes. Les causes qui avaient engendré bien des déconvenues pour Valéry Giscard d'Estaing ne tardèrent pas, en 1995, à produire les mêmes effets au détriment de Jacques Chirac, qui, prisonnier de la quantité de son soutien parlementaire, n'a pas pu en rechercher la qualité, avec l'issue que l'on sait en 1997. Un danger similaire aurait menacé, pour les mêmes raisons, tous les présidents élus à partir de 2002 après les députés de la majorité. En effet, les pouvoirs de l'Assemblée élue en juin 1997, à la suite de la dissolution, devaient expirer en mars 2002 juste avant que ne se déroulât l'élection présidentielle, en avril et mai. C'était ce que François Bayrou avait appelé le « calendrier dingo ». Il décida donc, avec ses amis, d'aider le gouvernement à remettre le scénario à l'endroit. C'est ainsi que fut adoptée la loi organique du 15 mai 2001 qui, retardant de quelques semaines la fin de la législature, a renvoyé les élections législatives après le scrutin présidentiel. Au vu des résultats de la séquence de 2002, les socialistes l'ont regretté ensuite. En revanche, rien n'est plus inexact que de continuer à parler à ce propos : jamais depuis l'élection présidentielle directe, il ne s'était produit qu'un président fut élu aussitôt après l'Assemblée. Si inversion il y eut, donc ce fut celle provoquée involontairement en 1997, tandis que la mesure prise en 2001 fut un simple rétablissement.

Au-delà de ces péripéties, l'importance du droit de dissolution ne tient pas seulement à ses utilisations. Elle tient avant tout à la menace qu'en permanence il fait peser sur les députés. Avec le scrutin majoritaire, tout député déteste la dissolution, qui, au mieux lui coûte le temps et l'argent de la campagne et au pis, peut lui faire perdre son siège. Cette crainte révérencielle est gage de sagesse : si la prise occasionnelle de positions individuelles est tolérée, si la fronde collective est supportée, chacun fait en sorte de les contenir dans les limites au-delà desquelles le spectre de la dissolution viendrait hanter les nuits parlementaires. C'est pourquoi le droit de dissolution, à peu près inconditionnel, est un des éléments fondamentaux du fonctionnement des institutions.

Commentaire : Art. 49 de la Constitution

L'article 20, en même temps qu'il pose le principe de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement, c'est-à-dire la possibilité pour celui-ci de forcer celui-là à démissionner, prévoit qu'elle s'exerce dans le cadre des articles 49 et 50. L'article 49 envisage donc en quatre alinéas, quatre procédures dont chacune mérite un examen particulier.

La question de confiance (premier alinéa)

Quoique cette expression soit évitée, c'est bien de cela qu'il s'agit : il est demandé aux députés d'approuver par un vote l'allocution que, au nom du gouvernement, son chef leur présente. Qui ? Le Premier ministre. Il s'agit là d'un pouvoir que seul peut exercer celui qui est en fonction. Comment ? Après délibération du Conseil des Ministres, mais cette délibération n'est pas synonyme d'autorisation. En fait, il suffirait que le Premier ministre ait évoqué le sujet au cours du Conseil et que le procès-verbal le mentionne. Quand ? N'importe quand : il va de soi que le Premier ministre use de cette faculté quand il veut, puisque la

Constitution ne fixe pas de limite. Sur quoi ? Sur une allocution, celle que le Premier ministre prononce à la tribune de l'Assemblée nationale. Aucune exigence formelle ne l'encadre, non plus qu'aucune véritable exigence de fond. Pour quoi ? Pour tout ce qui peut être utile. Tantôt il s'agit de marquer symboliquement la solidarité entre une majorité nouvelle et le gouvernement qu'elle soutient ou entre la majorité en place et un nouveau gouvernement. Tantôt il s'agit pour un premier ministre de contraindre une majorité rétive ou divisée de se ressaisir (Raymond Barre, avril 1997, Pierre Mauroy, avril 1984). Tantôt il s'agit pour un Premier ministre vacillant de tenter de conforter sa position (Jacques Chaban-Delmas, juillet 1972, Juppé novembre 1995 et octobre 1996). Tantôt il s'agit de donner aux députés l'occasion de prendre position sur un choix gouvernemental très important (Pierre Mauroy, juin 1982). Quelles conséquences ? Aucune, si la déclaration est approuvée, ce qui fut toujours le cas. Après que le Premier ministre s'est exprimé, le débat s'engage, organisé par la conférence des présidents et il s'achève par un scrutin public à la tribune par appel nominal. Aucune majorité qualifiée n'est exigée et il suffit donc que le nombre de voix favorables à l'approbation soit supérieur à celui des suffrages hostiles. Dans le cas inverse, l'article 50 s'appliquerait.

La motion de censure (deuxième alinéa)

Qui ? Un dixième des députés, soit 57,7 arrondis (parce que le député n'est pas sécable) à 58. Toutefois afin d'éviter les motions à répétition, chaque signataire ne peut, dans le cadre de cet alinéa, signer que trois motions durant la session ordinaire et une durant la session extraordinaire. Comment ? En déposant auprès du président de l'Assemblée le texte qui sera mis aux voix, celui de la motion, telle que ses signataires ont décidé de la rédiger. Il se présente habituellement sous la forme de considérants que conclut une formule rituelle : « l'Assemblée nationale, conformément au deuxième alinéa de l'article 49 de la Constitution, censure le gouvernement ». Même si ce texte n'a le plus souvent qu'une importance formelle, il a pu se produire que, pour des raisons politiques, ses initiateurs soignent la motivation pour faciliter le ralliement d'autres groupes parlementaires. Quand ? N'importe quand. Sur quoi ? Sur tout sujet qu'il plaît aux signataires de mettre en relief. Ce peut être la politique d'ensemble du gouvernement ou l'attitude de celui-ci face à un événement particulier. Pour quoi ? Le plus souvent pour provoquer un débat. C'est l'une des mutations les plus importantes de celles qu'a apportées le parlementarisme moderne : la mise en cause de leur responsabilité n'est plus nulle part, un mode normal de fin des gouvernements. S'ils sont soutenus par une majorité, celle-ci leur restera fidèle, plus ou moins de bon gré, jusqu'aux élections suivantes. Et seules des circonstances exceptionnelles redonnent à la censure sa finalité d'origine en provoquant la chute du gouvernement. De ce fait, la motion de censure est désormais beaucoup moins un instrument de l'Assemblée nationale qu'un des éléments du statut de l'opposition. Quelles conséquences ? C'est ici que la Constitution a le plus innové, et le plus efficacement. Le dépôt d'une motion de censure ouvre un délai de quarante-huit heures, durant lequel elle ne peut pas être mise aux voix (mais elle peut être débattue). Destinée à favoriser la réflexion, cette précaution tend surtout à éviter les embuscades, à permettre au gouvernement de préparer le vote par tout contact utile. Par dérogation implicite mais indispensable à la priorité gouvernementale sur l'ordre du jour, c'est la conférence des présidents qui fixe la date du débat et du vote (au plus tard le troisième jour de séance suivant l'expiration du délai de quarante-huit heures). C'est elle encore qui attribue les temps de parole. La fixation du moment du vote n'est pas un mince enjeu car elle peut faciliter ou compliquer la présence des députés. La courtoisie parlementaire est heureusement assez respectée pour que la majorité évite d'utiliser cette arme contre l'opposition. Le vote a lieu au scrutin public à la tribune, par appel nominal et la censure n'est adoptée que si elle réunit la majorité absolue des députés (289) voix. La grande astuce des constituants de 1958 a consisté, reprenant une idée née sous la IV République à ne recenser que les suffrages favorables à la censure. Seuls votent ceux qui sont veulents la chute du gouvernement. Deux conséquences en

résultent : d'une part l'abstention profite au gouvernement et d'autre part ce n'est pas celui-ci qui doit prouver qu'une majorité le soutient, c'est l'opposition qui doit apporter une démonstration qu'elle réunit la majorité absolue des députés. Même si la censure recueille 288 voix, même si on devine qu'une question de confiance en rallierait sensiblement moins pour soutenir le gouvernement, la motion n'est pas adoptée et le gouvernement reste en fonction. C'est l'accumulation de ces exigences qui a fait qu'aucune motion de censure n'a été adoptée depuis 1962. Si la motion était adoptée, l'article 50 s'appliquerait alors. Ainsi la censure met-elle en cause une responsabilité plus fictive que réelle. Mais c'est encore une fiction indispensable au jeu des institutions. C'est elle qui impose au président qui a perdu des législatives de choisir un Premier ministre dans le camp vainqueur, elle aussi qui explique tout, permet tout, justifie tout. Qu'importe sa plausibilité, il faut, mais il suffit que la possibilité existe. Les députés contestent la politique du gouvernement ? Ils peuvent la censurer. Ils dénoncent son comportement, la férule excessive qu'il leur impose ? Ils peuvent le faire tomber. Ils estiment qu'il répond peu ou mal à leurs questions, qu'il rechigne à accepter des enquêtes, qu'il abuse de ses prérogatives ? Ils peuvent le renverser. Si, donc, ils ne le font pas, cela présume qu'ils lui trouvent, somme toute, plus de qualités que de défauts. Et vogue le navire gouvernemental, ce n'est décidément pas à l'Assemblée qu'il risque de sombrer.

La responsabilité sur le vote d'un texte (troisième alinéa)

Procédure mixte par excellence, le débat commence sur l'exercice de la fonction législative et s'achève sur celui de la fonction de contrôle. René Capitant y voyait la « vraie question de confiance ». Qui ? Le Premier ministre, toujours lui, qu'il s'agisse de celui durablement en fonction ou de celui qui ne fait qu'un intérim. Comment ? A peu près n'importe comment, sous l'unique réserve de nouveau de délibération du Conseil des ministres, prise avec aussi peu d'exigence de forme que celle du premier alinéa. Le chef du gouvernement l'annonce lui-même à l'Assemblée sauf si étant en déplacement, il confie ce soin, à son intérimaire voire use de sa faculté par une simple lettre qu'il demande au président de l'Assemblée ou au ministre chargée des relations avec le Parlement, de lire en son nom. Quand ? N'importe quand. Ce peut être dès l'ouverture du débat, au milieu du débat, e, fin de débat, de jour ou de nuit, en semaine ou le dimanche. Sur quoi ? Sur à peu près n'importe quoi jusqu'en 2008. Depuis, cette procédure n'est plus utilisable que pour les lois de finances, les LFSS et, au plus, un autre texte par session. Il faut simplement que ce soit un projet ou une proposition, ce qui exclut les vœux ou les déclarations/ Deux interdictions seulement : la première, implicite et pas du tout certaine, pourrait concerner une loi organique et encore dans le seul cas où le Sénat l'aurait refusée, imposant alors qu'elle soit adoptée à la majorité absolue des députés, qu'il ne serait pas ici possible de comptabiliser ; la seconde touche les lois constitutionnelles puisque pour elles, l'article 89 exige bien que le texte soit voté par chaque assemblée et non adopté, or ce troisième alinéa de l'article 49 aboutit justement à l'adoption sans vote et n'est donc pas utilisable pour une révision. En pratique, cet alinéa permet un super-vote bloqué, puisque c'est le Premier ministre, au moment où il prononce la formule sacramentelle d'engagement de responsabilité, qui fait savoir sur quel projet ou proposition, c'est-à-dire, malgré l'ambiguïté que crée la révision de 2008, qu'il précise aussi tous les amendements ou sous-amendements, quelle qu'en soit l'origine, qu'il souhaite y intégrer. Pour quoi ? A l'origine, pour permettre au gouvernement, dès lors que le deuxième alinéa facilite sa survie même sans majorité affirmée, de continuer à faire adopter ses projets. Il s'agissait donc de remédier à l'absence de majorité. Mais assez vite on est passé de l'hypothèse d'absence de majorité à celle de l'étroussure de majorité (1967), puis de la division de la majorité (1976), puis de l'hostilité ponctuelle de la majorité (1982), pour finir par l'hypothèse d'impatience de la majorité (1986, 2003). De recours occasionnel et drastique, qu'il était à l'origine, l'article 49, troisième alinéa, s'était progressivement mué en une arme multifonctionnelle, donnée à des Premiers ministres qui abusèrent des facilités qu'elle leur

offrait. Quelles conséquences ? Dès que la responsabilité est ainsi engagée, le débat est aussitôt suspendu pour vingt-quatre heures. Cela signifie que personne, sous quelques formes que ce soit, ne peut évoquer le sujet devenu tabou. Si aucune motion de censure n'est déposée durant ces vingt-quatre heures (ce qui s'est produit dans 39 cas sur 82 à ce jour), le président de séance en prend acte et le texte est alors considéré comme adopté. Si une motion de censure est déposée, c'est le deuxième alinéa qui s'applique. Le débat change alors d'objet puisqu'il ne s'agit plus, juridiquement, de discuter du texte mais de la survie du gouvernement. Si cette motion de censure est rejetée, à nouveau le président de séance en prend acte et le texte est alors considéré comme adopté. Si la motion de censure était adoptée, alors le gouvernement tomberait, et bien sûr, le texte avec lui.

La déclaration au Sénat (quatrième alinéa)

La seconde chambre, parce qu'elle n'est pas issue du suffrage universel direct, a un atout : le troisième alinéa n'y est pas applicable. Mais pour la même raison elle a un handicap : malgré les termes de l'article 20, elle n'a pas le pouvoir de renverser le gouvernement. En revanche, elle peut platoniquement, voter sur une déclaration de celui-ci. A qui ? Toujours le Premier ministre. Comment ? Comme il le veut, puisqu'il n'a même pas besoin ici d'une délibération du Conseil des Ministres. Quand ? Quand bon lui semble, et l'article 48 l'autoriserait même à le faire impromptu. Sur quoi ? Sur ce qu'il veut, pourvu qu'il baptise du nom de déclaration de politique générale. Il est d'usage, non systématique, lorsque le Premier ministre recourt au premier alinéa à l'Assemblée nationale, qu'il fasse simultanément lire la même déclaration au Sénat mais sans nécessairement demander un vote. Pour quoi ? Pour le plaisir. Celui du Sénat, toujours sensible à cette attention qu'ont eue, depuis 1975, nombre de chefs de gouvernement de droite mais aussi pour le plaisir du Premier ministre : le 20 novembre 1989, les sénateurs, enchantés d'être gratifiés d'une déclaration de politique générale sur les perspectives ouvertes par la chute du mur de Berlin, déchantèrent lorsqu'ils apprirent que Michel Rocard, taquin, leur demandait un vote d'approbation : la matière leur rendait la désapprobation difficile, l'auteur leur rendait l'approbation pénible. C'est quand même elle qu'ils durent choisir, à une assez faible majorité, permettant ainsi à un Premier ministre de gauche, qui se délecta de cette facétie, de se voir soutenue par un Sénat de droite, qui plus est, le jour même où RPR et UDF votait contre lui une motion de censure à l'Assemblée nationale ! Quelles conséquences ? Aucune. Si le Sénat désapprouvait la déclaration, le gouvernement ne serait en aucun cas tenu de démissionner.

L'idée d'une VIe République connaît un regain d'intérêt. Face à la défiance croissante des citoyens, la Ve République est devenue obsolète.

La "rationalisation" du parlementarisme imposée brutalement en 1958, le scrutin majoritaire pour l'élection des députés puis l'élection du président de la République au suffrage universel ont produit l'effet attendu : la stabilité du pouvoir gouvernant. Mais cette dernière a eu un coût démocratique exorbitant : l'exercice solitaire du pouvoir au sommet de l'État et son pendant, la disparition du principe de responsabilité politique. La grand-messe présidentielle quinquennale a perdu sa capacité d'impulsion charismatique. Le Parlement, qui s'est transformé en club de vieux mâles blancs bourgeois et sexagénaires cumulant les mandats, ne ressemble pas aux Français et aux Françaises. La loi électorale aggrave la situation : l'ensemble des députés, droite et gauche confondues, rassemble à peine la moitié des électeurs inscrits.

Le cadennassage des institutions en 1958 pouvait avoir du sens face à l'instabilité de la IVe République. Il est devenu aujourd'hui la principale source de blocage.

REPRODUCTION ENDOGAME

Face aux défis sociaux, économiques et environnementaux que nous affrontons, qui impliquent que nous changions radicalement notre modèle de société, comment peut-on imaginer que la tour d'ivoire présidentielle puisse être un modèle de gouvernement adéquat ?

Comment imaginer que les professionnels de la politique qui peuplent gouvernement et assemblées, obnubilés par leur reproduction endogame, puissent prendre des risques et avoir l'audace que la situation actuelle exige ?

Comment imaginer que les citoyens puissent se satisfaire d'être des spectateurs passifs entre deux échéances électorales quand leur avenir se joue ?

La Ve République est devenue un instrument conservateur de sauvegarde des intérêts d'une "classe" politique, l'arène d'une course de petits chevaux dans l'entre-soi politicien, une membrane imperméable qui sépare les citoyens des gouvernants.

La Ve République est-elle réformable ? Sa Constitution a été modifiée à 24 reprises. Le rythme des révisions s'est fortement accéléré à partir des années 1990. Jacques Chirac a promulgué 14 lois constitutionnelles en douze ans !

Nicolas Sarkozy est à l'origine d'une révision constitutionnelle considérable, dans son ambition et son ampleur, qui a conduit, en 2008, à un remaniement de presque la moitié du texte : 35 articles ont été modifiés, 3 ont été réécrits en entier et 9 ont été ajoutés.

TRANSFORMER LES FAÇONS DE GOUVERNER ET DE REPRÉSENTER

Cependant, si on laisse de côté l'élection du président de la République au suffrage universel (1962), qui n'a fait que conforter la pratique présidentialisée gaullienne, et la montée en puissance du Conseil constitutionnel (1974 et 2008), c'est peu dire que la "logique" de la Ve République n'en a pas été véritablement affectée.

Certaines promesses de "modernisation" ont été tenues (charte de l'environnement, parité, etc.), d'autres font régulièrement un "flop" (le renforcement des droits du Parlement).

Il est sans doute possible d'améliorer la Ve République, de la "mettre à jour", comme on le dit d'un logiciel. Mais si l'on veut changer les choses, on ne pourra pas faire l'économie d'un changement de régime, c'est-à-dire d'une transformation profonde des façons de gouverner et de représenter.

Qu'entend-on par changer de régime ? L'idée peut faire peur. Pourtant, rien de révolutionnaire ici. Un simple rétablissement de principes démocratiques élémentaires : responsabilité politique, juste

représentation, participation citoyenne. Voilà le triptyque sur lequel repose une VIe République rétablissant la confiance dans la démocratie.

PARTICIPATION CITOYENNE

Une véritable responsabilité politique ? Pouvoir et responsabilité vont de pair en démocratie. Tel n'est plus le cas en France, où le pouvoir s'exerce sans risque. Pourtant, une solution simple existe, elle a pour nom "régime parlementaire". Comme chez nos voisins européens, il faut conférer au seul premier ministre et à son gouvernement la détermination et la conduite de la politique de la nation sous le contrôle d'un Parlement capable d'exprimer les voix plurielles des citoyens.

Pour cela, il faut renforcer l'opposition parlementaire dans sa fonction d'interpellation, dans sa capacité à mobiliser des instruments de contrôle, d'investigation et d'évaluation des politiques publiques.

Mais quelle "juste représentation" ? Là encore, la solution est simple : proportionnalisation des scrutins, mandat unique et limitation du cumul des mandats dans le temps, parité systématique, véritable statut des élus.

Qu'en est-il de la participation citoyenne ? Il faut retrouver l'esprit de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon lequel les citoyens "ont droit de concourir personnellement" à la formation de la loi. La VIe République doit proposer de nouveaux outils participatifs et délibératifs aux citoyens, des modes de coconstruction des politiques publiques, une large capacité d'interpellation des pouvoirs quels qu'ils soient, en prenant garde à articuler chaque fois décision et participation.

TOUT EST À INVENTER

Mais il ne s'agit pas seulement de rétablir les fondamentaux d'une démocratie ouverte et pluraliste. Il faut aussi imaginer une démocratie du XXIe siècle, attentive aux effets de long terme des politiques publiques et au destin des générations futures.

La VIe République doit être écologique. Ici, tout est à inventer. Une troisième Chambre parlementaire chargée du long terme ? Un président de la République mettant sa légitimité électorale au service de la préservation des intérêts des générations futures ? Une règle "verte" constitutionnelle énonçant que la République veille à un usage économe et équitable des ressources, respectueux des limites de la biosphère, et qu'elle organise le financement des investissements nécessaires à l'adaptation publique aux grands changements naturels en cours et à venir ?

Voilà quelques pistes pour un chantier essentiel.

LA PROCEDURE LEGISLATIVE SOUS LA 5e REPUBLIQUE

Étape n°1 - Initiative de la loi

Selon l'**article 39 C.**, l'initiative de la loi appartient soit au Premier ministre (on parle alors de projet de loi), soit aux membres du Parlement (on parle alors de proposition de loi).

- Le projet de loi fait l'objet d'un double examen, par le Conseil d'État puis par le Conseil des ministres (solidarité gouvernementale). Ensuite, ils sont déposés sur le bureau de l'une ou l'autre des deux assemblées, sauf exceptions.
- La proposition de loi est déposée sur le bureau de la chambre à laquelle appartient l'auteur de la proposition. Ensuite, elle fait l'objet d'un examen de recevabilité : elle doit être conforme à l'**article 40 C.** (irrecevabilité financière) et à l'**article 41 C.** (irrecevabilité législative).

Étape n°2 - Examen en commission de la loi

Le projet de loi ou la proposition de loi recevable est transmise pour examen soit à l'une des commissions permanentes, soit à une commission spéciale créée à cet effet (**article 43 C.**). La commission a un droit d'amendement (**article 44 C.**) et c'est le texte amendé par la commission qui est transmis à la discussion en séance (**article 42 C.**).

Étape n°3 - Inscription à l'ordre du jour de la loi

Pour être discuté en séance, le projet ou la proposition de loi doit être inscrit à l'ordre du jour. Selon l'**article 48 C.**, Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité à l'ordre du jour fixé par le Gouvernement ; un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour fixé par les groupes d'opposition ou minoritaires.

Étape n°4 - Adoption de la loi

Une fois inscrit à l'ordre du jour, le projet ou la proposition de loi est discuté en première lecture par la première chambre. Il s'agit d'une discussion générale à laquelle participent parlementaires et membres du Gouvernement et elle se fait article par article. Les parlementaires et le Gouvernement ont le droit d'amendement (**article 44 C.**). Le texte est ensuite voté, puis il est transmis à l'autre chambre pour que celle-ci le discute. Pour que le projet ou la proposition de loi soit définitivement adopté, il faut que les deux chambres (Assemblée nationale et Sénat) votent le texte en termes identiques. Tant que ce n'est pas le cas, le texte est examiné successivement par les deux chambres : c'est ce qu'on appelle la navette parlementaire (**article 45 C.**), qui se poursuit uniquement sur les articles qui n'ont pas été votés en termes identiques (technique de l'entonnoir).

- Si le texte est voté en termes identiques par l'Assemblée nationale et par le Sénat, il est adopté définitivement et peut être promulgué.
- Si au bout de deux lectures par chaque chambre (ou après seulement une lecture si le Gouvernement décide d'engager la procédure accélérée), le texte n'est toujours pas voté en termes identiques, le Premier ministre (ou les deux présidents des deux assemblées agissant conjointement pour les propositions de loi) peut réunir la commission mixte paritaire (CMP). Sinon, la navette se poursuit. La CMP se compose de sept députés et de sept sénateurs et elle a pour mission de trouver un texte de compromis pour les articles restant en discussion (**article 45 C.**).
 - Si la CMP parvient à adopter un texte, celui-ci est transmis aux deux chambres pour qu'il soit approuvé (aucun amendement ne peut être effectué sans l'accord du Gouvernement)
 - Si les deux chambres approuvent le texte de la CMP, celui est adopté définitivement et peut être promulgué.
 - Si un désaccord persiste entre les deux chambres, le Gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement (bicamérisme inégalitaire). Le texte adopté en dernier mot par l'Assemblée nationale peut alors être promulgué.
 - Si la CMP ne parvient pas à adopter un texte, il y a une nouvelle lecture par chaque chambre. Si le texte n'est toujours pas voté en termes identiques, le Gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement (bicamérisme inégalitaire). Le texte adopté en dernier mot par l'Assemblée nationale peut alors être promulgué.

Étape n°5 - Promulgation de la loi

La promulgation de la loi permet au texte voté par le Parlement de devenir exécutoire comme loi de l'État. La loi est promulguée par le Président de la République avec contreseing du Premier ministre, dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée (**article 10 C.**). Avant promulgation, la loi peut être transmise au Conseil constitutionnel afin que celui-ci exerce un contrôle de constitutionnalité (**article 61 C.**). La loi est ensuite publiée au Journal officiel de la République française et entre en vigueur soit le lendemain, soit à la date qu'elle prévoit.